



Unterrichtung

an den
Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales
über die Prüfung der Darlehensgewährung im Rechts-
kreis SGB II

Diese Unterrichtung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe an Dritte bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
2	Finanzdaten und statistische Daten	9
3	Erkenntnisse aus früheren Prüfungen	10
4	Formale Fehler bei der Darlehensbewilligung	11
5	Vermögensprüfung	14
6	Darlehen bei unabweisbarem Bedarf (§ 24 Absatz 1 SGB II)	17
6.1	Bedarfsermittlung	17
6.2	Abgrenzung zum Regelbedarf	21
6.2.1	Energierückstände	21
6.2.2	Nicht vom Regelbedarf umfasst	27
7	Darlehen bei erwarteten Einnahmen (§ 24 Absatz 4 SGB II)	29
8	Darlehen bei nicht sofortiger Vermögensverwertung (§ 24 Absatz 5 SGB II)	33
9	Rückzahlungsansprüche	36
10	Fachaufsicht	41
11	Fazit	43

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Darlehensgewährung im Rechtskreis SGB II geprüft.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und des Landesministeriums D schließt er das Prüfungsverfahren wie folgt ab, Teilaspekte wird er jedoch in das Bemerkungsverfahren überleiten:

- 0.1 51,9 % der untersuchten Darlehensfälle wiesen Mängel auf (formale oder inhaltliche Mängel); in 4,7 % der Fälle war das Antragerfordernis nicht erfüllt.

Das Bundesministerium sagte verschiedene Maßnahmen zu, die geeignet erscheinen, die Defizite zu verringern. Das Landesministerium teilte mit, dass das Jobcenter D sein Fachverfahren optimieren werde.
(Nummer 4)

- 0.2 Die Jobcenter dürfen Darlehen nur erbringen, wenn die Leistungsberechtigten ihren Bedarf weder durch Vermögen noch auf andere Weise, decken können. In 33,7 % der untersuchten Fälle nahmen die Jobcenter keine aktuelle Vermögensprüfung vor.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur halten die Vermögensprüfung nur bei entsprechenden Anhaltspunkten außerhalb der standardisierten Prüfungen (z. B. im Zusammenhang mit einem Weiterbewilligungsantrag) für notwendig. Die vom Jobcenter D ergriffenen Maßnahmen scheinen geeignet, die Fehlerquote zu verringern. Darüber hinaus bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass eine Vermögensprüfung vor jeder Darlehensgewährung notwendig ist.
(Nummer 5)

- 0.3 Nach § 24 Absatz 1 SGB II erbringen die Jobcenter Darlehen, wenn im Einzelfall ein vom Regelbedarf umfasster und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf nicht gedeckt werden kann. In 15,9 % der geprüften Fälle war nicht ersichtlich, dass sich die Jobcenter den unabweisbaren Bedarf von den Leistungsberechtigten hatten hinreichend belegen

oder glaubhaft erklären lassen. Dies führte auch dazu, dass die Jobcenter die Darlehenshöhen nicht korrekt bestimmen konnten.

Bundesministerium und Bundesagentur stimmen grundsätzlich zu, dass Leistungsberechtigte mithelfen müssen, ihren unabweisbaren Bedarf nachzuweisen und die Jobcenter die Art und Höhe des geltend gemachten Bedarfs zu dokumentieren haben. Eine regelhafte Überprüfung der Verwendung lehnen sie jedoch ab. Auch das Jobcenter D teilt mit, dass es bei der Darlehensprüfung auf den Einzelfall ankomme. Aufgrund dieses Dissenses beabsichtigt der Bundesrechnungshof, die Thematik im Bemerkungsverfahren weiter zu verfolgen. (Nummer 6.1)

- 0.4 Die Darlehensgewährung bei Energieschulden (Haushaltsstrom) war in 88 % der Fälle fehlerhaft. Dies lag auch an unklaren und fehlerhaften Weisungen. Die Jobcenter bewilligten nach falschen Rechtsgrundlagen. Dies führte dazu, dass sie Darlehen unzulässig aus Bundesmitteln und nicht aus kommunalen Mitteln leisteten. Sofern der Energieversorger die Kostenanteile für Haushaltsenergie und Heizung nicht gesondert auswies, trennten auch die Jobcenter die gewährten Darlehen nicht nach Bundes- und kommunalem Anteil.

Die Bundesagentur sagt zu, die Fachlichen Weisungen hinsichtlich der korrekten Trennung bei gemischten Energiekosten (Haushaltsstrom und Heizung) zu überprüfen. Das Jobcenter D will die Thematik bei Qualifizierungsmaßnahmen und Dienstbesprechungen aufgreifen. Das Bundesministerium und die Bundesagentur sprechen sich darüber hinaus gegen eine differenzierte Darlehensgewährung bei einer Stromsperre aus. Bei einem Darlehen für Haushaltsenergie, für das grundsätzlich der Bund zuständig ist, seien auch bei eingetretener oder angedrohter Stromsperre die Leistungen aus Bundes- und nicht aus kommunalen Mitteln zu leisten. Eine Klarstellung in Form einer einheitlichen Kostenträgerschaft für Energiekosten halten sie nicht für notwendig. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass eine einheitliche Kostenträgerschaft für Energieschulden die Verbuchung von Leistungen erleichtern würde. (Nummer 6.2.1)

- 0.5 Die Jobcenter gewährten in 13,5 % der untersuchten Fälle Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II für Bedarfe, die nicht vom Regelbedarf umfasst sind. Diese Darlehen hätten nicht zulasten des Bundeshaushalts gewährt werden dürfen.

Die Bundesagentur weist darauf hin, dass die geprüften gemeinsamen Einrichtungen die Kritik aufgegriffen hätten und diese zum Gegenstand von Besprechungen und Qualitätszirkeln machten. Auch das Jobcenter D nutze die Prüfungshinweise, um die korrekte Umsetzung des § 24 Absatz 1 SGB II zu gewährleisten. (Nummer 6.2.2)

- 0.6 92% der geprüften Darlehen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei erwarteten Einnahmen (§ 24 Absatz 4 SGB II) wiesen Mängel auf. Die Jobcenter überprüften nicht hinreichend, ob die Darlehen notwendig waren. Die Darlehenshöhen waren zudem nicht immer nachvollziehbar. Die Jobcenter trennten darüber hinaus die Darlehensbewilligungen nicht nach Bundes- und kommunalen Mitteln.

Das Landesministerium D teilte mit, das Jobcenter D habe ein neues Verfahren implementiert, das die korrekte Trennung zwischen den Kostenstellen Bund und Kommune gewährleistet. Darüber hinaus ist den Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur nicht zu entnehmen, wie sie den Defiziten künftig entgegenzutreten wollen. Die vom Bundesministerium geplante Überprüfung der Fachlichen Hinweise der Bundesagentur sollte daher auch diese Punkte umfassen. Zudem bedarf es einer konsequenteren Fachaufsicht. (Nummer 7)

- 0.7 Die Darlehensgewährung nach § 24 Absatz 5 SGB II (nicht sofortige Vermögensverwertung) waren in 61,5 % der geprüften Fälle fehlerhaft. So fehlte eine Prognoseentscheidung zur Verwertung oder die Rückzahlung der Darlehen war nicht dinglich gesichert.

Das Bundesministerium stimmt unseren Prüfungserkenntnissen zu. Das Jobcenter D habe die Kritik aufgenommen und aktualisiere seine Verfahrensbeschreibungen und Vordrucke. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Jobcenter die festgestellten Mängel mit einer intensivierte Fachaufsicht verringern. (Nummer 8)

- 0.8 Die Jobcenter über- oder unterschritten in 11,5 % der Fälle die gesetzlich festgelegte Tilgungsrate von 10 %. Sie prüften und dokumentierten nur unzureichend, welche Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft als Darlehensnehmer einzubeziehen und damit auch zur Rückzahlung des Darlehens verpflichtet waren.

Die Bundesagentur und das Jobcenter D haben Maßnahmen eingeleitet, die geeignet scheinen, die festgestellten Defizite zu beseitigen. Um eine rechtssichere Umsetzung von Rückzahlungsansprüchen auch bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft sicherzustellen, sollte sich das Bundesministerium dazu mit den Ländern ins Benehmen setzen. (Nummer 9)

- 0.9 Grund für die vorgenannten Mängel bei der Darlehensgewährung und -rückzahlung ist auch eine ungenügende Fachaufsicht. Die Jobcenter haben ihre Fachaufsicht nicht, wie bei einer früheren Prüfung zugesagt, intensiviert. Eine auf die Darlehensgewährung angepasste Fachaufsicht hatte nur ein Jobcenter.

Das Bundesministerium ist der Auffassung, dass die Darlehensgewährung keine über die normale Fachaufsicht hinaus gesonderte Aufsichtsmaßnahme benötige. Es verschließe sich jedoch nicht der Prüfung einer verbesserten allgemeinen Fachaufsicht. Auch das Jobcenter D will keine themenspezifische Fachaufsicht durchführen. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob eine „normale“ Fachaufsicht ausreichen wird, um die Fehlerquote nachhaltig zu senken. Er wird deren Erfolg zu gegebener Zeit in einer Kontrollprüfung untersuchen. (Nummer 10)

- 0.10 Die bereits in der letzten Prüfung festgestellten Mängel und deren Ursachen waren trotz anderweitiger Zusagen des Bundesministeriums und der Bundesagentur erneut zu verzeichnen. Insgesamt hat sich die Bearbeitungsqualität der Jobcenter bei der Gewährung von Darlehen nicht verbessert. (Nummer 11)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte erhalten nach § 19 Absatz 1 Satz 1 SGB II Arbeitslosengeld II, welches Regelbedarfe, Mehrbedarfe und Bedarfe für Unterkunft und Heizung umfasst. Diese Bedarfe deckt die Grundsicherung für Arbeitsuchende grundsätzlich mit nicht rückzahlbaren Dienst-, Geld- und Sachleistungen (§ 4 Absatz 1 SGB II). Darüber hinausgehende Leistungen, z. B. Darlehen, dürfen nur gewährt werden, wenn dies im Einzelfall vorgesehen ist. So eröffnet § 24 SGB II unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, Leistungen in Form von Darlehen aus Bundesmitteln zu erbringen. Die Jobcenter können Leistungsberechtigten zinslose Darlehen zudem auch zulasten des kommunalen Haushalts gewähren.

Darlehen aus Bundesmitteln sind möglich,

- wenn ein vom Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts umfassender und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf nicht gedeckt werden kann (§ 24 Absatz 1 SGB II),
- für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, soweit in dem Monat, für den die Leistungen erbracht werden, voraussichtlich Einnahmen anfallen (§ 24 Absatz 4 SGB II),
- für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, soweit der Leistungsberechtigte zwar über zu berücksichtigendes Vermögen verfügt, der sofortige Verbrauch oder die sofortige Verwertung des Vermögens aber nicht möglich ist oder eine besondere Härte darstellen würde (§ 24 Absatz 5 SGB II).

Darlehen aus kommunalen Mitteln sind unter anderem möglich,

- für die Instandhaltung oder Reparatur von selbstgenutztem Wohneigentum (§ 22 Absatz 2 Satz 2 SGB II),
- für Mietkautionen (§ 22 Absatz 6 SGB II) und
- für Schulden aus Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 22 Absatz 8 SGB II).

§ 42a SGB II schafft die Rahmenvorgaben und regelt die Modalitäten der Rückzahlung für alle Darlehen nach dem SGB II.

Einzelheiten zu den Voraussetzungen und zum Verfahren regeln für die gemeinsamen Einrichtungen die von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erstellten Fachlichen Weisungen zu § 24 und § 42a SGB II. Die zugelassenen kommunalen Träger sind an diese Weisungen nicht gebunden.

Die in die örtlichen Erhebungen eingebundenen zugelassenen kommunalen Träger verwendeten zum Teil eigene ermessenslenkende Weisungen.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften die Darlehensgewährung im Rechtskreis des SGB II.

Bereits im Jahr 2011 hatten wir die Darlehensgewährung nach § 24 SGB II geprüft¹. In Anlehnung an diese Prüfung konzentrierten wir uns bei der aktuellen Prüfung auf Darlehen nach § 24 Absatz 1, 4 und 5 SGB II, die aus Bundesmitteln zu leisten sind.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob sich die Bearbeitung der Darlehensgewährung verbessert hat, insbesondere unter welchen Voraussetzungen die Jobcenter Darlehen gewährten und wie sie diese abwickelten. Insbesondere prüften wir, wie die Jobcenter eine zeitgerechte und ordnungsgemäße Rückzahlung der Darlehen einforderten und ob sie die Darlehensaus- und -rückzahlung den richtigen Kostenstellen zuordneten.

Wir haben dazu Gespräche mit den Fach- und Führungskräften der Jobcenter geführt und Akten, Dateien und IT-Fachverfahren sowie Auswertungen von Statistiken eingesehen. Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter haben wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Bei drei gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter A, Jobcenter B, Jobcenter C) und bei zwei zugelassenen kommunalen Trägern (Jobcenter D und E) haben wir örtlich erhoben.

Wir wählten die zu prüfenden Darlehensfälle mit Hilfe des „operativen Datensatzes“ (opDs) der Bundesagentur und anhand der Datenlieferung der zuge-

¹ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 23. Januar 2015, Az. B - 07 - 2011 - 0162.

lassenen kommunalen Träger an die Bundesagentur über den Datenstandard „XSozial-BA-SGB-II“ für den Zeitraum Dezember 2017 bis März 2018 aus.

Wir prüften 208 Fälle mit Darlehensgewährung. Darunter waren 170 Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II (unabweisbarer Bedarf), 25 Darlehen nach § 24 Absatz 4 SGB II (wegen zu erwartender Einnahmen) und 13 Darlehen nach § 24 Absatz 5 SGB II (wegen nicht sofortiger Vermögensverwertung).

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium, der Bundesagentur und den beiden betroffenen Landesministerien mit. Das Bundesministerium, die Bundesagentur und ein Landesministerium (D) nahmen zu unseren vorläufigen Prüfungsergebnissen Stellung. Ein Landesministerium (E) äußerte sich nicht. Aufgrund der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir das Prüfungsverfahren ab. Einzelne Textnummern blieben strittig. Wir beabsichtigen, diese in das Bemerkungsverfahren zu überführen.

2 Finanzdaten und statistische Daten

Die Bundesagentur weist in ihren monatlichen Statistiken die Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften für nicht gedeckte Bedarfe aus. In einem solchen Fall erhält die Person die Leistung als Darlehen. Die statistische Darstellung differenziert dabei nicht nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen des § 24 SGB II². Danach erreichte die Darlehensgewährung im Kalenderjahr 2017 bundesweit in allen Jobcentern rund 73 Mio. Euro. Im Jahr 2011 waren es noch 60 Mio. Euro. Innerhalb von sieben Jahren stiegen die Ausgaben somit um 13 Mio. Euro. Die statistische Auswertung enthält sowohl die Daten für gemeinsame Einrichtungen als auch die Daten für zugelassene kommunale Träger.

Wir stellten fest, dass die in die Erhebungen einbezogenen zugelassenen kommunalen Träger im Gegensatz zu den gemeinsamen Einrichtungen in der Lage waren, die Anzahl an bewilligten Darlehen auch getrennt nach den jeweiligen Absätzen zu benennen. Die gemeinsamen Einrichtungen nutzen den Statistikservice der Bundesagentur, der diese detaillierteren Auswertungen nicht abbilden kann.

² Statistik Bundesagentur für Arbeit, Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften.

3 Erkenntnisse aus früheren Prüfungen

Bei der Prüfung der Darlehensgewährung im Jahr 2011 stellten wir zahlreiche Mängel fest:

- Die Jobcenter gewährten Darlehen ohne Bescheid oder Verwaltungsakt.
- Die Bescheide hatten keine individuellen Inhalte; es fehlten Angaben zur Höhe und Fälligkeit.
- Die Jobcenter hatten nicht dokumentiert, aus welchem Grund sie ein Darlehen bewilligten.
- Die Jobcenter ließen sich häufig nicht die für eine sachgerechte Bewilligungsentscheidung benötigten Angaben und Nachweise vorlegen.
- Sie leisteten Darlehen auch dann, wenn diese nicht notwendig waren.
- Sie dokumentierten den Sachverhalt unzureichend in der Akte und den IT-Systemen.
- Sie verbuchten Darlehen und Darlehensrückzahlungen zudem auf unzutreffenden Haushaltsstellen.

Darüber hinaus war insbesondere die Darlehensgewährung bei Energieschulden fehleranfällig. Den Jobcentern bereitete die Unterscheidung der Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II (Bundesmittel) und § 22 Absatz 8 SGB II (kommunale Mittel) Probleme. Sie verbuchten aus Bundesmitteln zu gewährende Darlehen auf den Kostenstellen für kommunale Mittel und umgekehrt.

Die Bundesagentur nutzte unsere Prüfungserkenntnisse und überarbeitete ihre Fachlichen Weisungen, vor allem zum Thema Energieschulden. Sie sagte zudem zu, dass sie die Darlehensgewährung verstärkt fachaufsichtlich prüfen werde.

Aus Anlass unserer Prüfungsfeststellungen untersuchte das Bundesministerium im Jahr 2015 die Darlehensgewährung bei der Prüfung der Jahresabschlüsse der zugelassenen kommunalen Jobcenter. Die Prüfung bestätigte die von uns festgestellten Mängel.

4 Formale Fehler bei der Darlehensbewilligung

Ausgangslage

Im Vorfeld der Darlehensgewährung müssen die Leistungsberechtigten nicht für jede Darlehensart nach § 24 SGB II einen gesonderten Antrag stellen. Während Darlehen für unabweisbare Bedarfe nach § 24 Absatz 1 SGB II gesondert zu beantragen sind (§ 37 Absatz 1 Satz 2 SGB II), benötigen Darlehen nach § 24 Absatz 4 und 5 SGB II keinen zusätzlichen Antrag. Diese Darlehensmöglichkeiten werden mit den Haupt- und Weiterbewilligungsanträgen überprüft. Die Jobcenter entscheiden durch einen Bescheid über die Darlehensanträge. Die Bescheide müssen nach § 33 Absatz 1 SGB X hinreichend bestimmt sein und z. B. folgende Inhalte benennen:

- korrekte Rechtsgrundlagen,
- Höhe und Laufzeit des bewilligten Darlehens
- Auszahlungszeitpunkt,
- Darlehensnehmer,
- die Fälligkeit und Höhe des Rückzahlungsanspruchs.

Die Festlegung der Rückzahlungs- und/oder Aufrechnungsbedingungen kann mit der Darlehensbewilligung in einem Bescheid verbunden werden.

Die Jobcenter haben ihre Entscheidung, ein Darlehen zu gewähren, zu begründen.

Feststellungen

In einem Teil der geprüften Fälle hatten die Jobcenter das Antragserfordernis nach § 37 Absatz 1 Satz 2 SGB II nicht beachtet (8 Fälle; 4,7 %³). Die Leistungsberechtigten reichten beim Jobcenter z. B. Mahnschreiben oder Sperrankündigungen ein, ohne einen konkreten Antrag auf Übernahme der Kosten zu stellen.

Wir fanden bei allen in die Erhebungen einbezogenen Jobcentern Fälle, in denen die überprüften Bescheide mangelbehaftet waren (formale oder inhaltliche Mängel; 108 Fälle; 51,9 %). Die Jobcenter nannten falsche oder unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Sie nahmen den Auszahlungszeitpunkt nicht in den Be-

³ 8 von 170 Fällen nach § 24 Absatz 1 SGB II. Darlehen nach § 24 Absatz 4 und 5 SGB II benötigen keinen zusätzlichen Antrag.

scheid auf. Zudem fehlten in den Bescheiden Aussagen zur Fälligkeit des Darlehens und zur Höhe der Rückzahlung. Auch gaben die Jobcenter nicht immer den korrekten Fälligkeitszeitpunkt an und benannten auch die Höhe der Tilgungsrate nicht immer korrekt. Insbesondere begründeten sie ihre Entscheidung, ein Darlehen zu gewähren, nicht immer ausreichend (90 Fälle; 43,3 %). Auch blieb teilweise unklar, wie sie die Darlehensnehmer auswählten. Das Jobcenter E legte z. B. grundsätzlich alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft als Darlehensnehmer fest. Andere Jobcenter bestimmten dagegen nur den Antragsteller als Darlehensnehmer, auch wenn das Darlehen Bedarfe umfasste, die der gesamten Bedarfsgemeinschaft zugutekamen (wie einen Kühlschrank).

Vorläufige Würdigung

Zu einer ordnungsgemäßen Darlehensbewilligung gehört auch die Berücksichtigung der an einen Bescheid geknüpften formalen Vorgaben. So müssen die Jobcenter das in § 37 Absatz 1 Satz 2 SGB II normierte Antragserfordernis beachten. Erst durch die Antragsstellung werden die Jobcenter verpflichtet, ein Verwaltungsverfahren durchzuführen. In der bloßen Vorlage von Mahnschreiben oder anderen Dokumenten haben wir noch keinen (konkludenten) Antrag gesehen. Die Jobcenter sollten die Bescheide vor der Versendung zudem sorgfältig auf Vollständigkeit, Fehler und falsche Rechtsgrundlagen prüfen. Insbesondere müssen die Jobcenter begründen, warum sie ein Darlehen gewähren. Hierbei haben sie auch nachvollziehbar zu dokumentieren, warum sie nur einzelne oder mehrere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft als Darlehensnehmer bestimmen.

Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Nach übereinstimmender Auffassung des Bundesministeriums und der Bundesagentur reiche es aus, wenn die Leistungsberechtigten Mahnschreiben oder Sperrankündigungen eines Energieversorgers, auch kommentarlos, einreichen. Die Jobcenter haben diese Unterlagen als konkludenten Antrag, beispielsweise auf Übernahme von Energierückständen, zu verstehen (§ 37 SGB II).

Das Bundesministerium und die Bundesagentur sind zudem der Auffassung, dass die Bescheide der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ausreichende Angaben zum Auszahlungszeitpunkt enthielten. So ergehe der Bescheid zur Darlehensgewährung nach § 24 Absatz 1 SGB II mit dem Hinweis, dass die bewilligte Leistung an die nachstehende Überweisungsanschrift ausgezahlt

werde. Dieser Hinweis mache deutlich, dass die bewilligten Leistungen kurzfristig ausgezahlt werden.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen jedoch zu, dass Bescheide über Darlehen hinreichend bestimmt i. S. d. § 33 Absatz 1 SGB X sein müssen. Die Darlehensgewährung müsse begründet sein und der Bescheid dürfe nur die korrekte Rechtsgrundlage enthalten. Des Weiteren teilt das Bundesministerium unsere Auffassung, dass gegenüber den Darlehensnehmern Aussagen zur Fälligkeit und zu den Rückzahlungsmodalitäten getroffen werden müssen. Das Bundesministerium will daher die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 42a SGB II hinsichtlich der Anforderungen an einen hinreichend bestimmten Verwaltungsakt i. S. d. § 33 Absatz 1 SGB X näher prüfen. Die geprüften Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung und die involvierten Regionaldirektionen hätten Hinweise an die Leistungssachbearbeiter gegeben und griffen die Thematik in Dienstbesprechungen auf.

Das Jobcenter D sieht in seinen fachlichen Standards eine schriftliche Beantragung der Darlehen und die Mitteilung der Darlehenshöhe bereits vor. Auf diese Vorgaben will es die Beschäftigten nochmals hinweisen. Zur Behebung der festgestellten formalen Mängel habe das Jobcenter Optimierungen in der Software vorgenommen. Die Beschäftigten sollen nun zwingend per Auswahlfeld die zutreffende Rechtsnorm, Höhe und Fälligkeit des Darlehensbetrags sowie Festlegungen zur Aufrechnung aufführen.

Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des Bundesministeriums und der Bundesagentur zu konkludent gestellten Anträgen haben uns überzeugt. Wir werten diese Fälle nicht mehr als fehlerhaft. Die Fehlerquote haben wir entsprechend angepasst. Wir bitten jedoch sicherzustellen, dass die Jobcenter bei bestehenden Zweifeln am Antragswillen oder bei unklarem Sachverhalt, entsprechend des Amtsermittlungsgrundsatzes nach § 20 SGB X, den wahren Antragswillen und den vollständigen, aktuellen Sachverhalt ermitteln und dokumentieren. Der Bundesrechnungshof verschließt sich nicht dem Einwand des Bundesministeriums und der Bundesagentur, der Hinweis, die bewilligte Leistung werde an die nachstehende Überweisungsanschrift ausgezahlt, mache deutlich, dass die bewilligten Leistungen kurzfristig ausgezahlt werde. Er ist zwar weiterhin der Auffassung, dass die Bescheide der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung den Auszah-

lungszeitpunkt konkret benennen sollten. Denn der Hinweis, auf eine bevorstehende Auszahlung sagt nichts darüber aus, wann dies tatsächlich geschieht. Eine Datumsangabe oder der Hinweis auf umgehende Auszahlung würde dies klarstellen. Gleichwohl wertet er die fehlende Angabe eines konkreten Auszahlungszeitpunktes nicht mehr als Fehler. Dies wurde bei der Fehlerquote berücksichtigt.

Die darüber hinaus ergriffenen Maßnahmen des Bundesministeriums, der Bundesagentur und des Jobcenters D können die Fehlerquote minimieren. Wir schließen die Textziffer damit ab.

5 Vermögensprüfung

Ausgangslage

Die Jobcenter dürfen Darlehen nur gewähren, wenn die Leistungsberechtigten ihren Bedarf weder durch Vermögen noch auf andere Weise, decken können (§ 42 a Absatz 1 Satz 1 SGB II). Dafür müssen die Jobcenter die aktuelle Vermögenssituation der Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung prüfen⁴.

Feststellungen

In 70 von 208 Fällen (33,7%)⁵ haben die Jobcenter nicht geprüft, ob zum Zeitpunkt der Darlehensbewilligung eine anderweitige Bedarfsdeckung für die Leistungsberechtigten möglich gewesen wäre. Sie prüften weder die aktuellen Vermögensverhältnisse, noch ließen sie sich aktuelle Kontoauszüge vorlegen. Wir stellten stattdessen fest, dass es die Jobcenter für ausreichend hielten, die Vermögensverhältnisse einmal im Jahr, im Zusammenhang mit den Anträgen auf Weiterbewilligung von Leistungen zur Grundsicherung, zu prüfen.

Sofern die Jobcenter die Vermögens- und Einkommenssachverhalte ermittelten, dokumentierten sie ihre Prüfungsergebnisse nicht oder nicht nachvollziehbar. Beispielsweise nutzten sie Textbausteine, die eine Überprüfung bejahten, aber nicht erkennen ließen, welche Unterlagen für die Prüfung vorlagen.

⁴ Die vorläufige Prüfungsmitteilung geht noch von einer verpflichtenden Einkommensprüfung aus.

⁵ Unter Berücksichtigung einer verpflichtenden Einkommensprüfung weist die vorläufige Prüfungsmitteilung 89 fehlerhafte Fälle (42,8%) aus.

Vorläufige Würdigung

Im Zuge der Darlehensbewilligung müssen die Jobcenter den Anspruch der Leistungsberechtigten anhand geeigneter Unterlagen überprüfen. Die Vermögensprüfung bei der (Folge-) Beantragung von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende war dafür nicht ausreichend, sofern die Leistungsberechtigten das Darlehen nicht in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit den Standardprüfungen beantragten. Die Jobcenter müssen Vermögen stattdessen anlassbezogen überprüfen (§ 12 Absatz 4 SGB II). Sofern Leistungsberechtigte Einkommen erzielen, hielten wir in unserer vorläufigen Prüfungsmitteilung – gestützt auf § 9 Absatz 1 SGB II i.V.m. §§ 11 bis 11 b SGB II – zunächst die Überprüfung und Dokumentation, ob dieses Einkommen zur Bedarfsdeckung herangezogen werden kann, für notwendig. Die Jobcenter haben auch die Ergebnisse der Vermögensüberprüfung schlüssig und nachprüfbar in der Akte zu dokumentieren. Sofern sie standardisierte Textbausteine nutzen, müssen diese auch abbilden, welche begründenden Unterlagen sich die Jobcenter für ihre Prüfung vorlegen ließen.

Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Anders als der Bundesrechnungshof halten das Bundesministerium und die Bundesagentur die Prüfung der Selbsthilfemöglichkeiten von Leistungsberechtigten außerhalb der standardisierten Prüfungen im Zusammenhang mit Neu- und Weiterbewilligungsanträgen nur bei entsprechenden Anhaltspunkten für neu erworbenes Vermögen für erforderlich. Sofern bei der letzten Antragsstellung kein verwertbares Vermögen vorhanden gewesen sei und Anhaltspunkte für einen zwischenzeitlichen Vermögenserwerb fehlten, komme eine Darlehensgewährung in Frage. Eine Vermögensprüfung sei in diesen Fällen nicht angebracht. Die Bundesagentur ist jedoch auch der Auffassung, dass zu prüfen sei, ob Rücklagen gebildet wurden. Darüber hinaus halten sowohl das Bundesministerium als auch die Bundesagentur Einkommensprüfungen bei Darlehen generell nicht für notwendig. § 42a Absatz 1 Satz 1 SGB II stelle nur auf die Deckung des Bedarfs durch Vermögen oder eine andere Weise, welche nicht den Einsatz des Einkommens beinhaltet, ab.

Das Landesministerium teilt mit, dass das Jobcenter D seine internen Anweisungen überarbeite. So soll zukünftig eine aktuelle und antragsbezogene Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse anhand geeigneter Nachweise durchgeführt und deren Ergebnis dokumentiert werden.

Abschließende Bewertung

Die Ausführungen des Bundesministeriums und der Bundesagentur zur fehlenden Notwendigkeit der Einkommensüberprüfung haben uns überzeugt. Wir werten eine fehlende Überprüfung der Einkommenstatbestände nicht mehr als fehlerhaft. Die Fehlerquote haben wir entsprechend angepasst.

§ 42a Absatz 1 Satz 1 SGB II verweist auf die Bedarfsdeckung durch den Einsatz von Vermögen oder auf eine andere Weise (z. B. Kleiderkammer). Insofern haben die Jobcenter vor einer Darlehensgewährung sowohl die aktuelle Vermögenssituation als auch die Möglichkeit einer anderweitigen Bedarfsdeckung zu klären und aktenkundig festzuhalten. Die Leistungsberechtigten müssen zudem eigenverantwortlich mit ihrem Regelbedarf umgehen (§ 20 Absatz 1 Satz 4 SGB II). Dazu gehört auch, dass sie Teile des Regelbedarfs für unregelmäßig anfallende Bedarfe ansparen können. Dies wollte der Gesetzgeber Leistungsberechtigten mit der weitgehenden Pauschalierung der Regelleistung ermöglichen. Ob solche Ansparungen bestehen, müssen die Jobcenter, z. B. mittels Kontoauszügen, überprüfen. Nur dann können sie beurteilen, ob Ansparungen⁶ zur Bedarfsdeckung einzusetzen sind oder ein Bedarf durch Darlehen zu decken ist. Geht das Bundesministerium – anders als auch die Bundesagentur – generell davon aus, dass Leistungsberechtigte keine Ansparungen treffen, stellt es deren eigenverantwortlichen Umgang mit dem Regelbedarf in Frage. Wir bleiben daher bei unserer Auffassung, dass die Vermögensprüfung vor der Darlehensgewährung – auch außerhalb der standardisierten Prüfung im Zusammenhang mit Weiterbewilligungsanträgen – erforderlich sind. Andernfalls blieben unerwarteter Vermögenszuwächse, wie z. B. durch Erbschaften, teilweise unberücksichtigt.

⁶ Vgl. BT-Drs. 17/3404: Die Leistungsberechtigten können frei über den Einsatz der für den Regelbedarf gedachten Leistungen entscheiden. Da Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter in unregelmäßigen Abständen anfallen, betont Satz 4 zweiter Halbsatz die Berücksichtigungspflicht.

Die ergriffenen Maßnahmen des Jobcenters D scheinen hingegen geeignet zu sein, die Fehlerquote zu minimieren.

Da die Argumente ausgetauscht sind schließen wir die Textziffer an dieser Stelle ab.

6 Darlehen bei unabweisbarem Bedarf (§ 24 Absatz 1 SGB II)

6.1 Bedarfsermittlung

Ausgangslage

Nach § 24 Absatz 1 SGB II gewähren Jobcenter Darlehen, wenn im Einzelfall ein vom Regelbedarf umfasster und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf nicht gedeckt werden kann. Ein Bedarf ist dann unabweisbar, wenn er nicht aufschiebbar, d. h. zur Vermeidung einer akuten Notsituation unvermeidlich ist. Die Leistungsberechtigten dürfen diesen Bedarf prognostisch auch nicht mit den nächsten Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs ausgleichen können. Bedarfe können beispielsweise durch notwendige Reparaturen, Diebstahl, Brand oder Verlust entstehen. Die Höhe des Darlehens richtet sich nach dem Bedarf der Leistungsberechtigten und ist anhand geeigneter Nachweise überprüfbar zu belegen.⁷

§ 24 Absatz 1 SGB II fordert von den Leistungsberechtigten Nachweise (z. B. Diebstahlsanzeigen, Kostenvoranschläge oder plausible Erklärungen), welcher Bedarf in welcher Höhe besteht. Die Leistungsberechtigten haben zudem nachzuweisen, dass sie das erhaltene Darlehen auch für die beantragten Bedarfe verwendet haben. Legen die Leistungsberechtigten den Jobcentern hierüber keine geeigneten Nachweise vor, haben die Jobcenter grundsätzlich die Möglichkeit, eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Außendienst) zu den Leistungsberechtigten zu schicken, um die Verwendung des Darlehens vor Ort zu klären.

Feststellungen

Wir untersuchten 170 Darlehensfälle wegen unabweisbarem Bedarfs nach § 24 Absatz 1 SGB II. In 27 von 170 Fällen (15,9%) war nicht ersichtlich, dass sich die Jobcenter den unabweisbaren Bedarf von den Leistungsberechtigten hatten hinreichend belegen oder glaubhaft erklären lassen. So lagen ihnen keine ent-

⁷ Vgl. FW § 24 SGB II, Rz. 24.6: Ein unabweisbarer Bedarf ist grundsätzlich zu belegen.

sprechenden Nachweise zum Antrag vor oder es war nicht dokumentiert, wie die Leistungsberechtigten den Bedarf glaubhaft erklärt hatten. Die Jobcenter forderten auch nicht nachträglich den Antrag begründende Nachweise. Dies führte dazu, dass die Jobcenter den Bedarf und damit die Höhen der Darlehen nicht nachvollziehbar feststellen konnten.

Die Jobcenter ließen sich die Beschaffung oder den Kostenaufwand auch nicht durch nachträgliche Vorlage der Rechnung nachweisen. Gründe, warum die Jobcenter auf den Nachweis verzichteten, hatten sie nicht dokumentiert. Die jeweiligen Außendienste der Jobcenter überprüften die Notwendigkeit eines Darlehens und dessen sachgerechte Verwendung nur selten.

Beispiel 1

Jobcenter B

Der Leistungsberechtigte stellte am 27. November 2017 einen Antrag auf Übernahme der Anschaffungskosten für ein Bett. Am 4. Dezember 2017 informierte das Jobcenter den Leistungsberechtigten darüber, dass die Übernahme darlehensweise vorgenommen werden kann und bewilligte das Darlehen. Es ließ sich zuvor keinen Nachweis über den unabweisbaren Bedarf für das Bett vorlegen und bemühte auch seinen Außendienst nicht, um sich zu versichern, dass das Darlehen erforderlich ist. Das Jobcenter ließ sich, auch nachträglich die Mittelverwendung nicht nachweisen bzw. dokumentierte nicht die Gründe, warum es davon absah.

Vorläufige Würdigung

Der unabweisbare Bedarf ist Tatbestandsvoraussetzung für die Darlehensbewilligung nach § 24 Absatz 1 SGB II. Die Jobcenter erbrachten in diesen Fällen Darlehen für Bedarfe, die grundsätzlich bereits mit der Regelleistung abgedeckt waren und nur aufgrund besonderer Umstände zusätzlich bewilligt wurden. Damit die Jobcenter diese besonderen Umstände sachgerecht prüfen und beurteilen konnten, waren entsprechende Angaben und Nachweise erforderlich. Dies ließen die Jobcenter häufig außer Acht, indem sie sich den Bedarf von den Leistungsberechtigten nicht belegen ließen und Belege zu fehlenden Angaben auch nicht nachforderten.

Der Nachweis des unabweisbaren Bedarfs dient auch dazu, die korrekte Höhe des Darlehens zu bestimmen. Fehlte ein solcher Nachweis, konnte dies den Eindruck erwecken, dass die Jobcenter Darlehen in willkürlichen Höhen auskehrten. Die Jobcenter sollten zudem auf die nachträgliche Vorlage der Rechnung oder eine Kontrolle durch den Außendienst nicht verzichten. Nur so können sie eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel sicherstellen.

Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium stimmt grundsätzlich zu, dass Art und Höhe des geltend gemachten Bedarfs unter Mitwirkung der Leistungsberechtigten zu ermitteln und zu dokumentieren seien. Anders als der Bundesrechnungshof hält es jedoch nicht für erforderlich, den Bedarf und die Verwendung von Darlehen generell und ohne konkrete Anhaltspunkte für eine Fehlverwendung zu prüfen. Nach seiner Ansicht widerspreche eine generelle nachträgliche Vorlage der Rechnungen zur Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Darlehen dem zügigen Verwaltungshandeln nach § 9 Satz 2 SGB X und stelle die Darlehensnehmer unter einen Generalverdacht. Führten Aktenlage und Ausführungen der Leistungsberechtigten zu einer abschließenden Klärung, sei die Einschaltung des Außendienstes nur in Ausnahmefällen notwendig.

Auch die Bundesagentur sieht eine umfassende Prüfung durch den Außendienst als nicht praxisgerecht an. Einzelfallbezogene Entscheidungen seien zielführender. Darüber hinaus hält sie eine nachvollziehbare und dokumentierte Entscheidungsfindung für notwendig.

Bundesministerium und Bundesagentur weisen jedoch auch darauf hin, dass Darlehen unabhängig davon, ob sie zweckgerecht verwendet wurden oder nicht, in jedem Fall zurückzuzahlen seien. Aus einer zweckwidrigen Verwendung entstünden keine rechtlichen Konsequenzen (außer einem möglichen Widerruf nach § 40 Absatz 1 Satz 1 SGB II i. V. m. § 47 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 SGB X).

Das Jobcenter D teilt mit, dass zur Bedarfsermittlung der Einzelfall und die Darlehensart in den Fokus genommen würden und je nach Ergebnis der Außendienst involviert werde.

Abschließende Bewertung

Der unabweisbare Bedarf ist Ausgangspunkt für eine eventuelle Darlehensgewährung. Entsprechende Nachweise oder zumindest eine plausible Glaubhaftmachung und eine nachvollziehbare Dokumentation sind daher zwingend notwendig. Darin stimmen uns sowohl das Bundesministerium als auch die Bundesagentur zu.

Zur abschließenden Darlehensgewährung gehört nach unserer Auffassung jedoch auch die Vorlage des Nachweises zur zweckentsprechenden Verwendung. Denn wenn der Leistungsberechtigte das Darlehen für andere Zwecke als die beantragten einsetzt, liegt die Voraussetzung des ursprünglich bestätigten „unabweisbaren Bedarfs“ nicht mehr vor. Folgerichtig regelt § 24 Rz 24.10 der Fachlichen Weisung, dass von einem Leistungsberechtigten verlangt werden kann, die Beschaffung bzw. den Kostenaufwand durch die nachträgliche Vorlage der Rechnung nachzuweisen. Die Argumentation des Bundesministeriums, dass die Vorlage der Nachweise für eine zweckentsprechende Verwendung der Darlehen gegen ein ökonomisches Verwaltungshandeln spricht, teilen wir nicht. Leistungsberechtigte haben in regelmäßigen Abständen, z. B. im Bereich Markt und Integration, Vorsprachen. Auch hier können sie Nachweise für die gewährten Darlehen einreichen. So entstünde kein zusätzlicher Aufwand für das Jobcenter.

Sofern die Jobcenter eine zweckwidrige Verwendung nicht überprüfen, können sich Leistungsberechtigte zudem zumindest zeitweilig ungerechtfertigte finanzielle Vorteile verschaffen. Diese hätten sie auch dann, wenn sie das Darlehen grundsätzlich zurückzahlen haben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Rückzahlungspflichten bei zu großzügig bewilligten Darlehen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Leistungsberechtigten auf lange Zeit erheblich eingeschränkt ist.

Wir schließen die Nummer an dieser Stelle ab. Aufgrund des bestehenden teilweisen Dissenses beabsichtigen wir, die Thematik gegebenenfalls in den Bemerkungen weiter zu verfolgen.

6.2 Abgrenzung zum Regelbedarf

6.2.1 Energierückstände

Ausgangslage

Der Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts umfasst gemäß § 20 Absatz 1 SGB II auch Haushaltsenergie ohne die auf Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile. Soweit Nachzahlungen für Haushaltsenergie an den Energieversorger zu leisten sind, kommt ein Darlehen aus Bundesmitteln nach § 24 Absatz 1 SGB II in Betracht. Etwas anderes gilt bei der (auch angedrohten) Sperrung der Stromversorgung. Obwohl der Regelbedarf betroffen ist (Haushaltsstrom), liegt eine der drohenden Wohnungslosigkeit vergleichbare Situation vor, die zu einer entsprechenden Anwendung des § 22 Absatz 8 SGB II führt. Darlehen nach § 22 Absatz 8 SGB II sind aus dem kommunalen Haushalt zu leisten.⁸

Sofern die Abrechnung des Versorgers nicht nur die Kosten für Haushaltsenergie, sondern auch Kosten für die Heizung umfasst, dürfen die Jobcenter nicht nur auf die Gesamtkosten, sondern müssen auf die einzelnen Kostenbestandteile achten. Die letztgenannten Kosten sind dabei denen der Unterkunft und Heizung zuzuordnen (§ 22 SGB II) und aus dem kommunalen Haushalt zu zahlen.

Grundsätzlich müssen Leistungsberechtigte nachweisen, dass sie den Bedarf nicht auf andere Weise (z. B. Ratenzahlungsvereinbarung mit Energieträger) decken können.

Feststellung

Wir überprüften insgesamt 83 Fälle mit Darlehen für die Übernahme von Energierückständen. Davon waren 73 Fälle (88%) fehlerhaft. Die Jobcenter bewilligten alle geprüften Fälle ausschließlich nach § 24 Absatz 1 SGB II. Sie unterschieden nicht nach den jeweiligen Mahnstufen der Energieversorger. So bewilligten sie in rund 50,6 % der Fälle trotz angedrohter oder bereits bestehender Stromsperre Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II zulasten des Bundeshaushalts. Keiner in die Erhebungen einbezogenes Jobcenter gewährte ein Darlehen zulasten des kommunalen Haushalts.

⁸ Einheitliche Rechtsprechung: Vgl. LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. September 2012 – L 18 AS 2308/12 B ER; BSG Urteil vom 17. Juni 2010 – B 14 AS 58/09 R, Rn. 31 zur Vorgängervorschrift des § 22 Absatz 5 SGB II.

Das Jobcenter C trennte die Kosten von Haushaltsenergie und Heizstrom zudem auch dann nicht voneinander, wenn der Energieversorger beide Kostenstellen auf seinen Abrechnungen auswies. Das Jobcenter ermittelte diese Kosten nicht getrennt nach § 24 Absatz 1 und 22 SGB II und gewährte Darlehen ausschließlich zulasten des Bundes nach § 24 Absatz 1 SGB II.

Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für die gemeinsamen Einrichtungen sehen, anders als von der Rechtsprechung einheitlich ausgelegt, vor, dass die Jobcenter eine Darlehensgewährung nach § 24 Absatz 1 SGB II auch bei einer (nur angedrohten) Stromsperre vornehmen sollen. Sofern Aufwendungen für Strom im Zusammenhang mit den Kosten der Unterkunft und Heizung (Heizstrom) entstehen, verweisen die Fachlichen Weisungen ausschließlich auf § 22 Absatz 7 und 8 SGB II. Als Folge haben die Jobcenter Leistungen für Heizstrom aus dem kommunalen Haushalt zu zahlen. Die Weisungen erläutern nicht, dass die Positionen für Haushaltsenergie und Heizstrom getrennt voneinander betrachtet und auch unterschiedlichen Haushaltsstellen zugeordnet werden müssen.

Entgegen den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur führen die Weisungen der Jobcenter B (gemeinsame Einrichtung), D und E (zugelassene kommunale Träger) zu § 22 Absatz 8 SGB II aus, dass die Übernahme der Energierückstände bereits bei einer angedrohten Stromsperre zulasten des kommunalen Haushalts zu erfolgen hat.

Die Jobcenter verbuchten bei den geprüften Fällen insgesamt 38 734,48 Euro zu Lasten des Bundeshaushalts anstelle zu Lasten des kommunalen Titels.

In 31 von 83 Fällen (37%) prüften die Jobcenter zudem keine anderweitige Bedarfsdeckung (z. B. Ratenzahlungsvereinbarung mit dem Energieversorger). Das Jobcenter D und der örtliche Energieträger hatten eine Vereinbarung zur Verfahrensweise bei Energieschulden geschlossen. Aus dieser geht hervor, wann eine Ratenzahlung möglich ist und wie diese inhaltlich ausgestaltet wird. Das Jobcenter nutzte die Vereinbarung jedoch nicht und wies die Darlehensnehmer auch nicht auf die Möglichkeit zur Ratenzahlung hin.

Vorläufige Würdigung

Bei Energierückständen für den Haushaltsstrom unterschieden die Jobcenter nicht hinreichend zwischen der Darlehensvergabe nach § 24 Absatz 1 und § 22 Absatz 8 SGB II. Die darlehensweise Übernahme der Rückstände für Haushaltsstrom wird grundsätzlich über § 24 Absatz 1 SGB II abgewickelt. Es sei denn, der Energieversorger hat eine Sperre angedroht oder bereits durchgeführt. Die Jobcenter zahlten daher in diesen Fällen Darlehen unzulässig aus Bundes- anstelle aus kommunalen Mitteln. Wenn die Darlehen nicht zurückgezahlt werden oder die Jobcenter die Inanspruchnahme der falschen Haushaltsstelle nicht bemerken, entsteht dem Bund ein nicht unerheblicher Schaden.

Die Summe der in die Prüfung einbezogenen Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II betrug 87 860,60 Euro. Davon waren 38 734,48 Euro fehlgebuchte Darlehen für Energierückstände (44,08 %). Hochgerechnet auf die bundesweit gewährte Summe aller Darlehen im Jahr 2017 von 73 Mio. Euro würde dies einen Gesamtschaden von 32,18 Mio. Euro bedeuten.

Sobald den Jobcentern Energieabrechnungen mit gemischten Kostenanteilen (Haushaltsenergie und Heizung) vorliegen, müssen sie die einzelnen Kosten ermitteln. Erst dann dürfen sie die Leistungen zulasten der richtigen Kostenstelle auszahlen. Vor allem das Jobcenter C muss seine Beschäftigten hinsichtlich der Kostentrennung Bund und Kommune sensibilisieren.

Da die (drohende) Sperrung der Energiezufuhr mit der Gefährdung der Sicherung der Unterkunft vergleichbar ist, kommen hierfür nur kommunale Darlehen nach § 22 Absatz 8 SGB II in Betracht. Diese Fehlerquelle sollten die Jobcenter auch bei ihrer Fachaufsicht in den Fokus nehmen. Die Schwierigkeiten der Jobcenter, die korrekte Rechtsgrundlage festzustellen, sind auch auf die zum Teil fehlerhaften Weisungen der Jobcenter zurückzuführen. So geben die Fachlichen Weisungen für die gemeinsamen Einrichtungen bei einer angedrohten Stromsperrung ein Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II vor. Dies widerspricht der obergerichtlichen Rechtsprechung, diese Darlehen nach § 22 Absatz 8 SGB II zu gewähren. Hier muss die Bundesagentur in ihren Weisungen für die gemeinsamen Einrichtungen klarstellen, dass § 22 Absatz 8 SGB II anzuwenden ist. Die Jobcenter dürfen keine Auswahlmöglichkeit haben, ob sie Darlehen aus Bundes- oder kommunalen Mitteln gewähren. Sofern Aufwendungen für Strom im Zusammenhang mit den Kosten der Unterkunft und Hei-

zung (Heizstrom) entstehen, sind die Fachlichen Weisungen unseres Erachtens ebenfalls nicht eindeutig genug formuliert. Auch hier sollte die Bundesagentur den Hinweis aufnehmen, dass die Kosten nach Bundes- und kommunalen Mitteln zu trennen sind. Wir verweisen auf unseren Vorschlag aus dem Jahr 2011 und regen die erneute Überprüfung der einheitlichen Zuständigkeit und damit Kostenträgerschaft für Energiekosten an. Des Weiteren würde ein weiteres Auswahlfeld zur Übernahme der Energierückstände nach § 22 Absatz 8 SGB II in den jeweiligen Fachverfahren mit einer entsprechenden Verknüpfung der kommunalen Kostenstelle den Jobcentern ggf. verdeutlichen, dass dieser Unterschied zu prüfen ist. Ein solches zusätzliches Auswahlfeld könnte den Jobcentern eine Zuordnung zu den verschiedenen Kostenstellen bewusster machen und damit erleichtern.

Die Jobcenter müssen zudem prüfen, ob die Leistungsberechtigten nicht in die Lage versetzt werden können, ihre Rückstände eigenständig, z. B. durch Ratenzahlung, zu tilgen. Die Jobcenter haben die Leistungsberechtigten dabei auch eindringlich auf die Möglichkeit der Ratenzahlung hinzuweisen. Das Jobcenter D sollte dazu seine Vereinbarung mit dem Energieträger intensiver nutzen. Grundsätzlich sehen wir hierin eine Möglichkeit, Darlehen zu vermeiden und die Jobcenter nicht in die Rolle des „Ausfallbürgen“ zu drängen.

Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium hält die auf der Basis von fünf Jobcentern ermittelte Fehlerquote und Schadenshöhe nicht für seriös. Nach seiner Auffassung lassen sich dadurch keine validen Aussagen für alle Jobcenter treffen.

Sowohl das Bundesministerium als auch die Bundesagentur teilen unsere Auffassung hinsichtlich einer differenzierten Darlehensgewährung für Energieschulden nach § 24 Absatz 1 und § 22 Absatz 8 SGB II nicht. Während des Leistungsbezugs entstandene Energieschulden für Haushaltsenergie (Neuschulden) seien stets nach § 24 Absatz 1 SGB II und damit aus Bundesmitteln zu übernehmen. Dabei komme es nicht darauf an, ob eine Stromsperre angedroht oder bereits durchgeführt wurde. Beide Situationen seien ohne weitere Anhaltspunkte nicht als eine der Wohnungslosigkeit vergleichbare Notlage zu werten. Handele es sich dagegen um Energieschulden, die vor dem Leistungsbezug entstanden sind und fällig wurden (Altschulden), sei das Darlehen aus

kommunalen Mitteln zu zahlen. Dies sei unabhängig davon, ob es sich um eine angedrohte oder bereits durchgeführte Sperrung der Energiezufuhr handele.

Die den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur entgegenstehenden Ausführungen beim Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung B sollen durch die zuständige Regionaldirektion aus dem Bestand genommen werden. Das Jobcenter B überarbeite daher sein Verfahren zur Übernahme von Energierückständen. Dafür fänden Gespräche mit der zuständigen Verbraucherzentrale, mit dem Ziel statt dortige Beratungsangebote in den Prozess mit einzubeziehen. Das Bundesministerium sagt hingegen zu, die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 24 Absatz 1 SGB II hinsichtlich einer korrekten Trennung der Anwendungsbereiche der § 24 Absatz 1 und § 22 Absatz 8 SGB II bei gemischten Energiekosten (Haushaltsstrom und Heizstrom) zu prüfen. Die Bundesagentur sieht dafür hingegen keine Notwendigkeit.

Das Bundesministerium beabsichtigt darüber hinaus nicht, die Kostenträgerschaft für Energiekosten zu vereinheitlichen. Es befürchtet, dass eine Vereinheitlichung das Mischverwaltungssystem im SGB II infrage stellen könnte.

Ein neues Auswahlfeld im entsprechenden Fachverfahren möchte die Bundesagentur ebenfalls nicht implementieren, da sie dafür keine Notwendigkeit sieht. Nach Auffassung der Bundesagentur reichten die bisherigen Verfahrenshinweise aus.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur bestätigen jedoch, dass Leistungsberechtigte ihre Selbsthilfemöglichkeiten ausschöpfen müssen.

Das Jobcenter D nimmt die Beanstandungen zum Anlass, die Thematik in internen Fortbildungen und Dienstbesprechungen aufzugreifen. Auch solle auf die getroffene Vereinbarung mit dem örtlichen Energieversorger erneut explizit hingewiesen werden. Hinsichtlich der Beanstandungen folgt das Jobcenter D den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur und teilt deren Rechtsauffassung, dass auch bei einer angedrohten Stromsperre ein Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II zu prüfen sei.

Abschließende Würdigung

Haushaltsenergie ist Bestandteil des Regelbedarfs und aus Bundesmitteln zu finanzieren. Dagegen sind Energierückstände und deren Begleichung differenzierter zu betrachten. Auch das Bundesministerium schließt dies nicht aus,

wenn es ausführt, dass ohne weitere Anhaltspunkte keine der Wohnungslosigkeit vergleichbare Notlage vorläge. Es macht jedoch nicht hinreichend deutlich, welche Situation es als vergleichbare Notlage betrachtet, die aus kommunalen Mitteln zu tragen ist. In der praktischen Anwendung sieht es während des Regelbezugs entstandene Energieschulden für Haushaltsenergie stattdessen immer als von § 24 SGB II (Bundesmittel) umfasst an. Würde das Bundesministerium vorgeben, wann eine der Wohnungslosigkeit vergleichbaren Notlage vorliegt und die Jobcenter dies im konkreten Fall bestätigen, dann müssten die Jobcenter prüfen, ob eine darlehensweise Übernahme der Schulden nach § 22 Absatz 8 SGB II (kommunale Mittel) in Betracht kommt.⁹

Da die Jobcenter bei der Begleichung von Energieschulden unterschiedlich vorgehen – und das schon seit Jahren –, hält der Bundesrechnungshof weiterhin eine Vereinheitlichung und Klarstellung für alle Jobcenter erforderlich.

Die angekündigte Überprüfung der Fachlichen Weisungen hinsichtlich einer korrekten Trennung der Anwendungsbereiche der § 24 Absatz 1 und § 22 Absatz 8 SGB II bei gemischten Energiekosten (Haushaltsstrom und Heizstrom) ist sachgerecht. Des Weiteren müssen das Bundesministerium und die Bundesagentur auf die Überprüfung aller Selbsthilfemöglichkeiten achten. In ihren Stellungnahmen gehen sie jedoch nicht darauf ein, ob und wie sie das künftig sicherstellen. Wir erwarten daher, dass das Thema in Dienstbesprechungen und Qualitätszirkeln in den Fokus der Mitarbeiter gerückt wird.

Mit den überschlägig hochgerechneten Fehlerquoten und Schadensvolumina verdeutlichen wir das möglicherweise bundesweit vorhandene Schadensausmaß. Da wir in dieser Kontrollprüfung dieselben Beanstandungen wie in unserer vorangegangenen Prüfung haben und eine Verbesserung nicht eingetreten ist, gibt es Grund für die Annahme, dass die aufgezeigten Defizite auch bei weiteren Jobcentern auftreten. Im Übrigen besteht die Möglichkeit, die Fehlerquoten und Schadensvolumina durch ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren zu verifizieren. Dies setzt allerdings hinreichende Zusagen des Bundesministeriums und der Bundesagentur voraus, welche Maßnahmen sie zur Fehlerbeseitigung bei Bestätigung der Fehlerquoten ergreifen werden.

⁹ Vgl. BSG Urteil vom 17. Juni 2010 – B 14 AS 58/09 R, Rn. 31 zur Vorgängervorschrift des § 22 Absatz 5 SGB II.

Wir behalten uns vor, die Thematik Energieschulden und Kostenträgerschaft bei Energieschulden im Bemerkungsverfahren weiter zu verfolgen.

6.2.2 Nicht vom Regelbedarf umfasst

Ausgangslage

Neben den Bedarfen für Haushaltsenergie umfasst der § 20 SGB II weitere Regelbedarfe für die Leistungsberechtigten, beispielsweise Nahrungsmittel, Bekleidung oder Gesundheitspflege. Nur für diese Bedarfe können zusätzlich Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II gewährt werden. Weitere Bedarfe sind nicht vom Regelbedarf umfasst, wie Kosten für die Erstaussstattung der Wohnung, für Reparaturarbeiten oder für Heizkostenrückstände. Erstaussstattungen für die Wohnung werden beispielsweise als Zuschuss aus kommunalen Mitteln nach § 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 SGB II gewährt. Heizkostenrückstände können die Jobcenter nach § 22 Absatz 1 SGB II ebenfalls als Zuschuss aus kommunalen Mitteln erstatten. Reparaturen therapeutischer Geräte (wie zum Beispiel Brillen) nach § 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 SGB II können sie als Zuschuss, jedoch aus Bundesmitteln erstatten.

Feststellungen

Die Jobcenter gewährten in 23 von 170 Fällen (13,5 %) Darlehen bei Bedarfen, die nicht vom Regelbedarf umfasst waren, nach § 24 Absatz 1 SGB II. Die Darlehen wurden für laufende Bedarfe bei der Erstaussstattung der Wohnung, für die Zahlung von Heizkostenrückständen, für Brillenreparaturen oder für die Befreiungen von der Zuzahlung zur Krankenversicherung gewährt.

Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter gewährten in den geschilderten Fällen die Darlehen nach unzutreffenden Rechtsgrundlagen. Statt kommunaler Zuschüsse leisteten sie Darlehen für die Beschaffung einer Erstaussstattung einer Wohnung, für die Begleichung von Heizkostenrückständen und für die Befreiung der Leistungsberechtigten von der Zuzahlung zur Krankenversicherung zu Unrecht aus Bundesmitteln. Statt eines Zuschusses zur Brillenreparatur aus Bundesmitteln belasteten sie die Leistungsempfänger mit einem Darlehen. Dabei können nur für Bedarfslagen, die vom Regelbedarf erfasst sind, ergänzende Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II aus Bundesmitteln erbracht werden. Für alle anderen Bedarfslagen sind Sonderregelungen zu beachten.

Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen unseren Ausführungen zu, dass die Jobcenter Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II nur für regelbedarfsrelevante Bedarfe gewähren dürfen und zwar getrennt nach Bundes- und kommunalen Mitteln. Die von den Jobcentern erstellten Bescheide müssen die korrekte Rechtsgrundlage benennen. Das Bundesministerium will zudem die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 24 SGB II hinsichtlich der klareren Abgrenzung der Darlehen zu Lasten des Bundes und der kommunalen Träger überprüfen.

Die Bundesagentur weist überdies darauf hin, dass die geprüften gemeinsamen Einrichtungen unsere Kritik aufgegriffen und im Rahmen von Teambesprechungen bzw. Qualitätszirkeln entsprechend thematisiert hätten.

Nach Auskunft des Landesministeriums D nutze das in die Prüfung einbezogene Jobcenter D unsere Hinweise dazu, die Beschäftigten in Dienstbesprechungen auf die korrekte Umsetzung des § 24 Absatz 1 SGB II hinzuweisen.

Abschließende Würdigung

Wir halten die vom Bundesministerium geplante Überprüfung der Fachlichen Hinweise der Bundesagentur angesichts der festgestellten Fehlerquote für erforderlich. Diese Prüfung sollte sich auch darauf erstrecken, wie Erstaustattungen und andere nicht vom Regelbedarf erfasste Bedarfe einerseits und Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II andererseits deutlicher voneinander abgegrenzt werden können. Eine deutlichere Unterscheidung in den Hinweisen zwischen Zuschüssen nach § 24 Absatz 3 SGB II und Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II dürfte die Darlehensgewährung auch bundesweit verbessern. Die von den geprüften Jobcentern eingeleiteten Maßnahmen erscheinen daneben geeignet, die Umsetzung des § 24 Absatz 1 SGB II in den jeweiligen Dienststellen zu verbessern.

Wir schließen diese Textziffer ab, werden das Thema bei künftigen Prüfungen aber weiterverfolgen. Insbesondere werden wir nachhalten, ob die Fachlichen Hinweise der Bundesagentur entsprechend ergänzt wurden.

7 Darlehen bei erwarteten Einnahmen (§ 24 Absatz 4 SGB II)

Ausgangslage

Die Jobcenter können nach § 24 Absatz 4 SGB II Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als Darlehen erbringen, soweit die Leistungsberechtigten in dem Monat, für den die Leistung erbracht wird, voraussichtlich Einnahmen haben. Die Jobcenter können das Darlehen maximal bis zum tatsächlichen Zahlungstermin gewähren. Dies kann bei einer Arbeitsaufnahme bis zur ersten Lohnzahlung der Fall sein. Die Notwendigkeit eines Darlehens ist von den Leistungsberechtigten darzulegen. Vorrangig haben die Leistungsberechtigten aber andere finanzielle Möglichkeiten (z. B. Einsatz (Schon-)Vermögen, Vorschuss des Arbeitgebers) zu nutzen. Das Darlehen kann bis zur Höhe des aktuellen Bedarfs geleistet werden, wenn die zu erwartenden Einnahmen bedarfsdeckend sein werden. Andernfalls kommt ein Darlehen bis zur Höhe der zu berücksichtigenden Einnahmen in Betracht. Die ausgezahlten Darlehen müssen die Jobcenter nach Bundes- und kommunalen Mitteln trennen, wenn die Höhe der zu erwartenden Einnahme sowohl den gesamten Regelbedarf, die Mehrbedarfe sowie die Kosten der Unterkunft abdeckt.

Eine Darlehensgewährung kommt darüber hinaus bei einem vorzeitigen Verbrauch einer einmaligen Einnahme (z. B. Nachzahlungen von Sozialleistungen, wie Kindergeld) in Betracht (§ 24 Absatz 4 Satz 2 SGB II).

Feststellungen

Wir untersuchten 25 Darlehen bei erwarteten Einnahmen nach § 24 Absatz 4 SGB II. In 23 Fällen (92%) stellten wir Bearbeitungsmängel fest.

Die Jobcenter ließen sich z.B. nicht die Notwendigkeit des beantragten Darlehens nachweisen und überprüften und dokumentierten die Möglichkeit der vorrangigen anderweitigen Bedarfsdeckung nicht (z. B. Einsatz (Schon-)Vermögen, Vorschuss des Arbeitgebers). Die gemeinsamen Einrichtungen erfassten Darlehen nach § 24 Absatz 4 SGB II zudem im Fachverfahren „ALLEGRO“ als Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II. Dadurch richteten sie sich nicht nach dem Zeitpunkt der erwarteten Einnahme und zahlten Darlehen für Zeiten, in denen die Anspruchsvoraussetzungen nach § 24 Absatz 4 SGB II noch nicht vorlagen.

Die Jobcenter orientierten sich bei ihrer Festlegung der Darlehenshöhe auch nicht immer an den zu erwartenden Einnahmen. In diesen Fällen dokumentierten sie ihre Entscheidungen zur Darlehenshöhe häufig nicht.

Beispiel 2

Jobcenter C

Der Leistungsberechtigte reichte seinen geänderten Arbeitsvertrag beim Jobcenter ein. Aus diesem ging hervor, dass er ab dem 1. Januar 2018 monatlich 800 Euro brutto verdienen wird. Eine Aussage zum Netto-Auszahlungsbetrag war nicht enthalten. Zur Leistungsberechnung ging das Jobcenter von 800 Euro brutto und einem fiktiven Nettobetrag von 650 Euro aus. Die Berechnung ergab, dass 410 Euro als zu berücksichtigendes Einkommen auf den Bedarf angerechnet werden und dem Leistungsberechtigten nicht als Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehen. Das Jobcenter bewilligte entgegen der benötigten 410 Euro lediglich ein Darlehen von 350 Euro. Es begründete nicht, warum die Darlehenshöhe vom Bedarf abwich.

Die Jobcenter trennten in 13 von 25 Fällen (52%) nicht nach Bundesmitteln und kommunalen Mitteln. Die Höhe der zu erwartenden Einnahme deckte in diesen Fällen den gesamten Regelbedarf, eventuelle Mehrbedarfe sowie Teile der Kosten der Unterkunft. Die Jobcenter gewährten die Darlehen dennoch ausschließlich aus Bundesmitteln.

Beispiel 3

Jobcenter D

Die Leistungsberechtigte nahm zum 1. Februar 2018 eine Beschäftigung auf. Mit den erzielten Einnahmen ist sie nicht mehr hilfebedürftig. Aufgrund der Auszahlung des Einkommens zum Monatsende bewilligte das Jobcenter Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Regelbedarf und Kosten der Unterkunft und Heizung) in Höhe des Gesamtbedarfs für den Monat Februar von 873,25 Euro. Das Jobcenter wies die gesamte Auszahlung, auch den Anteil des Darlehens für Unterkunft und Heizung, zulasten des Bundes an.

Wir stellen des Weiteren fest, dass die Jobcenter Darlehen bei vorzeitigem Verbrauch einer einmaligen Einnahme (§ 24 Absatz 4 Satz 2 SGB II) auch dann gewährten, wenn die Anspruchsvoraussetzungen nicht vorlagen.

Vorläufige Würdigung

§ 24 Absatz 4 SGB II soll insbesondere Fälle erfassen, in denen im Voraus bekannt ist, dass der Leistungsberechtigte seine Hilfebedürftigkeit wegen zufließender Einnahmen für den Monat vermindert oder überwindet. Darlehen nach § 24 Absatz 4 SGB II stellen so z.B. im Monat der Arbeitsaufnahme den Lebensunterhalt unabhängig von der Fälligkeit des Arbeitsentgelts sicher.

Sofern ein Darlehen bewilligt werden soll, muss der Leistungsberechtigte zwingend nachweisen, wann die Einnahme zufließen soll, welche eigenen finanziellen Mittel ihm zur Verfügung stehen und welche anderweitige Bedarfsdeckung möglich wäre. Sofern der Sachverhalt nicht vollumfänglich ermittelt ist, können die Jobcenter eine unrechtmäßige oder in der Höhe unzutreffende Darlehensbewilligung nicht ausschließen. Sofern die Ermittlungen ergeben, dass die Einnahme nicht im Darlehensmonat zugeflossen ist, ist das Darlehen in einen Zuschuss umzuwandeln, so dass der Leistungsberechtigte diese Zahlung nicht erstatten müsste. Die Jobcenter sollten zudem besser darauf achten, dass sie den der Darlehensgewährung zugrunde liegenden Sachverhalt überprüfbar dokumentieren und die Höhe des Darlehens nachvollziehbar begründen. Zudem sollten sie sicherstellen, dass sie die Art des Darlehens auch korrekt im Fachverfahren eingeben. Dadurch stellen sie die Nennung der richtigen Rechtsgrundlage im Bescheid sowie eine Auszahlung zum richtigen Zeitpunkt und über die richtige Kostenstelle sicher. Darlehen, die neben dem Regelbedarf und den Mehrbedarfen auch die Kosten der Unterkunft abdecken sollen, sind nach dem entsprechenden Anteil sowohl aus Bundes- als auch aus kommunalen Mitteln zu leisten.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium geht in seiner Stellungnahme ausschließlich darauf ein, dass die Jobcenter die Möglichkeit der vorrangigen anderweitigen Bedarfsdeckung, zum Beispiel einen Vorschuss des Arbeitgebers, nicht überprüfen. Die weiteren Kritikpunkte greift es nicht auf. Es kommt zu dem Schluss, dass in Darlehensfällen nach § 24 Absatz 4 Satz 1 SGB II nur ausnahmsweise ein Verweis auf einen Gehaltsvorschuss sinnvoll sei. Diese Ausnahme läge vor,

wenn das Erwerbseinkommen auch nach Abzug eines Gehaltsvorschusses noch so hoch sei, dass mit dem verbleibenden Resteinkommen der Bedarf nach dem SGB II bis zur nächsten Gehaltszahlung im Folgemonat gedeckt werden könne. Nach den Erfahrungen der Praxis dürfe das allerdings nur selten der Fall sein.

Die Bundesagentur verweist zum Thema Gehaltsvorschuss auf die Rückmeldungen aus den geprüften Jobcentern. Diese hätten mitgeteilt, dass entsprechende Anfragen der Kunden das (potentielle) Arbeitsverhältnis mitunter eher gefährden und somit einer nachhaltigen Integration nicht immer dienlich seien. Zur Kritik an den falsch erfassten Daten im Fachverfahren „ALLEGRO“ teilt die Bundesagentur mit, dass sie die Besonderheiten der Erfassung im Fachverfahren in diversen Arbeitshilfen dargestellt habe und keinen weiteren Optimierungsbedarf sehe. Sie erkenne aber die Dokumentationsprobleme in der praktischen Anwendung der Norm.

Das Landesministerium D teilt mit, das geprüfte Jobcenter D habe Fehler bei der Buchung eingeräumt. Das Jobcenter habe ein neues Verfahren implementiert, das die korrekte Trennung zwischen den Kostenstellen Bund und Kommune gewährleiste. Mit dem Bundesministerium sei eine Vereinbarung für fehlerhafte Fälle in der Vergangenheit getroffen worden.

Abschließende Würdigung

Dem Bundesministerium und der Bundesagentur ist zwar zuzustimmen, dass das Erfragen eines Gehaltsvorschusses durch Arbeitgeber besondere Sensibilität erfordert. Eine Prüfung, dies kann auch die Erörterung mit dem antragstellenden Leistungsberechtigten sein, ob anderweitige Möglichkeiten als ein Darlehen zur Bedarfsdeckung vorhanden sind, ist jedoch unverzichtbar. Diese Prüfung kann zumindest die Gefahr verringern, dass die Leistungsberechtigten nicht mit Schulden aus dem Leistungsbezug in die Beschäftigung entlassen werden. Nach unserer Einschätzung können (erdrückende) Schulden den Erfolg der Arbeitsaufnahme ebenso gefährden wie – aus Sicht des Bundesministeriums – ein Antrag auf einen Gehaltsvorschuss. Denn die Anhäufung von Schulden, die damit verbundene Rückzahlungsverpflichtung und das dadurch verminderte verfügbare Einkommen können sich auf die Arbeitsmotivation und Leistungsfähigkeit auswirken. Darlehen nach § 24 Absatz 4 SGB II sollten da-

her nur gewährt werden, wenn keine andere Möglichkeit zur Überbrückung besteht.

Den Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur ist nicht zu entnehmen, wie sichergestellt werden soll, dass die Jobcenter die einem Darlehen zugrundeliegenden Sachverhalte und Anspruchsvoraussetzungen künftig sorgfältiger klären und die festgestellten Tatsachen klar und schlüssig dokumentieren. Die vom Bundesministerium geplante Überprüfung der Fachlichen Hinweise der Bundesagentur sollte daher auch diese Punkte umfassen. Die vom Leistungsberechtigten beizubringenden Nachweise, korrekt erfasste Daten und zutreffende Buchungen auf die Kostenstellen Bund oder Kommune sind unabdingbar. Daher bedarf es für eine qualitativ bessere Umsetzung auch einer konsequenteren Fachaufsicht.

Wir erwägen, unsere Feststellungen und Empfehlungen an anderer Stelle weiterzuverfolgen und schließen die Textziffer an dieser Stelle ab.

Wir bitten, uns die Vereinbarung zwischen dem Landesministerium, dem Jobcenter D und dem Bundesministerium zur Verfügung zu stellen.

8 Darlehen bei nicht sofortiger Vermögensverwertung (§ 24 Absatz 5 SGB II)

Ausgangslage

Die Jobcenter gewähren Darlehen nach § 24 Absatz 5 SGB II, soweit die Leistungsberechtigten zu berücksichtigendes Vermögen haben und der sofortige Verbrauch oder die sofortige Verwertung dieses Vermögens nicht möglich ist oder eine besondere Härte bedeuten würde. Sie können Darlehen durch Hypothek, Grundschuld, Verpfändung von beweglichen Sachen oder Rechten oder Sicherheitsübereignung oder anderweitig durch Bürgschaft oder Abtretung sichern.¹⁰ Ob und in welcher Form sie dies tun, steht in ihrem pflichtgemäßen Ermessen.

Die Jobcenter treffen eine Prognoseentscheidung, ob und wann ein Vermögen voraussichtlich verwertbar ist. Der Leistungsberechtigte hat seine Verwertungsbemühungen gegenüber dem Jobcenter nachzuweisen.

¹⁰ Vgl. § 24 Absatz 5 Satz 2 SGB II.

Bei der Darlehensbewilligung müssen die Jobcenter die bereits gewährte Darlehenssumme und das zu gewährende Darlehen mit dem noch vorhandenen Vermögenswert vergleichen. Leistungen nach § 24 Absatz 5 sind nur so lange zu erbringen, wie das Vermögen unter Berücksichtigung der darlehensweise erbrachten Leistungen noch oberhalb der Freibeträge liegt. Sinkt es unter die Freibetragsgrenze, liegt kein Anwendungsfall des § 24 Absatz 5 mehr vor; Leistungen sind dann nicht darlehensweise, sondern als Zuschuss zu gewähren.

Feststellungen

Wir untersuchten 13 Darlehen bei nicht sofortiger Vermögensverwertung von Grundstücken und Immobilien nach § 24 Absatz 5 SGB II bei den Jobcentern D und E. Nur diese beiden Jobcenter konnten Fälle benennen, in denen sie Darlehen wegen nicht sofortiger Vermögensverwertung gewährt hatten. In acht Fällen (61,5 %) stellten wir Fehler fest.

Die beiden Jobcenter hatten in allen beanstandeten Fällen ihre Prognoseentscheidung zur Vermögensverwertung nicht dokumentiert. Sie ließen sich zudem nicht immer Verwertungsbemühungen nachweisen.

Eine dingliche Sicherung der Darlehensgewährung nahm nur das Jobcenter E vor, allerdings nicht in allen Fällen. Das Jobcenter D sicherte seine Darlehen grundsätzlich nicht. Beide Jobcenter dokumentierten nicht, aus welchen Gründen sie auf eine Sicherung verzichteten.

Die Jobcenter stellten zudem die Summe der Darlehen nicht immer dem aktuellen Vermögenswert gegenüber.

Beispiel 4

Jobcenter E

Der Leistungsberechtigte ist Eigentümer eines Mehrfamilienhauses. Der geschätzte Vermögenswert für das Haus beträgt nach Abzug der Vermögensfreibeträge und des aktuellen Kreditstandes 20 189 Euro. Die Bedarfsgemeinschaft erhielt in der Zeit von Oktober 2015 bis 30. September 2018 darlehensweise Leistungen zum Lebensunterhalt von 42 734,36 Euro nach § 24 Absatz 5 SGB II. Das Jobcenter ließ sich für die Darlehen eine Grundschuld in das Grundbuch eintragen. Da die Darlehenssumme bereits mehr als doppelt

so hoch wie der Vermögenswert ist, hätte das Jobcenter die Leistungen teilweise auf einen Zuschuss ändern müssen. Das Jobcenter nahm die Änderung nicht vor.

Vorläufige Würdigung

Mit der Prognoseentscheidung bewerten die Jobcenter, ob und wann ein Vermögen verwertet werden kann. Die Prognose ist somit ein wichtiger Bestandteil der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und mit entscheidend für die Darlehensbewilligung. Ist die Prognoseentscheidung nicht dokumentiert, ist davon auszugehen, dass die Jobcenter die Verwertbarkeit von Vermögen nicht geprüft haben. Eine Dokumentation in der Akte ist daher unerlässlich. Des Weiteren sollten die Jobcenter kontinuierlich die Verwertungsbemühungen der Leistungsberechtigten nachhalten. Nach Ablauf des jeweiligen Bewilligungszeitraumes ist bei fortlaufendem Leistungsbezug erneut und ohne Bindung an die vorangegangene Einschätzung zu überprüfen, wie die Verwertungsmöglichkeiten zu beurteilen sind. Wenn der Vermögensinhaber eine Verwertung ablehnt, ist die Hilfe zu versagen.

Die Jobcenter sollten die Rückzahlung von Darlehen zudem dinglich oder anderweitig sichern. Mit der Sicherung stellen sie die Rückzahlung des Darlehens sicher. Sofern die Sicherung nicht möglich oder zweckdienlich ist, müssen sie dies dokumentieren.

Die Jobcenter müssen darüber hinaus bei jeder Darlehensbewilligung das (Schon)vermögen und die bereits ausgezahlten Leistungen gegenüberstellen. Diese Berechnung ist erforderlich, um feststellen zu können, ob Leistungen darlehensweise gezahlt oder als Zuschuss gewährt werden müssen.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium teilt unsere Auffassung, dass die Jobcenter die Prognoseentscheidungen zur Verwertbarkeit von Vermögen in den Leistungsakten nachvollziehbar dokumentieren müssen. Dasselbe gelte für die Ermessensentscheidung über die dingliche oder anderweitige Sicherung des Darlehens. Das Bundesministerium stimmt uns ebenfalls darin zu, dass die Jobcenter im Verlaufe der darlehensweisen Bewilligung prüfen müssen, ob die Höhe des bisher bewilligten Darlehens den Wert des Vermögens übersteigt. Auch müssten die

Jobcenter die Verwertungsbemühungen im Verlauf des Leistungsbezuges nachhalten.

Die Bundesagentur enthält sich einer Stellungnahme, da nur zugelassene kommunale Träger von Feststellungen zu diesem Punkt betroffen sind.

Der Stellungnahme des Landesministeriums ist zu entnehmen, dass das in die Prüfung einbezogene Jobcenter D die Erstellung einer Prognoseentscheidung zur Verwertbarkeit von Vermögen bereits in seinen fachlichen Standards festgelegt habe. Ebenfalls habe es die Verfahrensbeschreibungen und Vordrucke zum Thema „Vermögensbemühungen“ aktuell ergänzt und eine Regelung für die Gegenüberstellung von vorhandenen Vermögenswerten und ausgezahlten Leistungen entwickelt.

Abschließende Würdigung

Sowohl das Bundesministerium als auch das Landesministerium stimmen unseren Feststellungen zu. Wir erwarten, dass die Jobcenter auch die bei nicht sofortiger Vermögensverwertung festgestellten Mängel mit einer intensivierten Fachaufsicht verringern. Aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen beim Jobcenter D besteht zunächst kein weiterer Handlungsbedarf. Wir schließen die Textziffer daher ab.

9 Rückzahlungsansprüche

Ausgangslage

§ 42a SGB II schafft die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Darlehensgewährung im Rechtskreis SGB II. Die Jobcenter können nach pflichtgemäßem Ermessen Darlehen sowohl an einzelne als auch an mehrere Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften gemeinsam vergeben. Zur Rückzahlung des Darlehens wird die Person verpflichtet, die das Darlehen erhalten hat. Das Darlehen wird durch monatliche Aufrechnung in Höhe von 10% der maßgeblichen Regelleistung der Darlehensnehmer (Einzel- oder Gesamtschuldner) getilgt. Sofern Leistungsberechtigte mehrere Darlehen tilgen müssen, werden die Rückzahlungen auf das zuerst erbrachte Darlehen angerechnet. Solange Darlehensnehmer Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen, sind Rückzahlungsansprüche aus Darlehen ab dem Monat, der auf die Auszahlung folgt, zu tilgen. Nach Beendigung des Leistungsbezuges ist der noch nicht getilgte Darlehensbetrag sofort fällig.

Feststellungen

Die Jobcenter bewilligten in 18 von 208 Fällen (8,7 %) bei einer Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaft nur einem Leistungsberechtigten ein Darlehen. Die Rückzahlung erklärten sie in diesen Fällen dagegen gegenüber mehreren Personen. Begründungen für diese Verfahrensweise waren den eingesehenen Unterlagen nicht zu entnehmen.

In 24 von 208 Fällen (11,5 %) über- bzw. unterschritten die Jobcenter die maßgebliche Tilgungsrate von 10 % des Regelbedarfs der Darlehensnehmer. Wir stellten außerdem fest, dass sie, sofern noch weitere Darlehen zu tilgen waren, mehrere Darlehen zeitgleich tilgen ließen.

Das Fachverfahren im Jobcenter D verlangt, im Gegensatz zu den anderen Fachanwendungen der überprüften Jobcenter, zur Erfassung der Rückzahlungen einen Tilgungsplan. Bei noch laufenden Rückzahlungsverpflichtungen für andere Darlehen hinterlegte das Jobcenter nur selten weitere Tilgungspläne für zeitlich nachfolgende Darlehen.

Das Jobcenter D erteilte zudem keine unverzügliche Kassenanordnung über die Darlehenssumme. Erst nach Übergabe an das Team „Forderungseinzug“ legten die Mitarbeiter eine Sollstellung an. Sie verbuchten die Rückzahlungen im laufenden Bezug nicht als Einnahme, sondern reduzierten, über die Erfassung eines Tilgungsplanes im Fachverfahren, die Ausgaben in entsprechender Höhe. Die anderen Jobcenter legten unmittelbar nach der Darlehensgewährung die jeweilige Sollstellung an.

Alle in die Prüfung einbezogenen Jobcenter sahen sich nicht in der Lage, die Anzahl und Gesamtsummen der offenen Darlehensforderungen zu benennen. Ihre IT-Systeme boten dazu keine Unterstützung.

In 18 Fällen machten die Jobcenter offene Forderungen von Leistungsberechtigten, deren Leistungsbezug beendet war, nicht unverzüglich geltend. Die sofortige Fälligkeit der restlichen Darlehenssumme beachteten sie nicht.

Vorläufige Würdigung

Die Rückzahlung der Darlehen trifft gem. § 42a Absatz 1 Satz 3 SGB II spiegelbildlich immer die Personen, die auch Darlehensnehmer sind. Die Jobcenter sind daher gehalten, bereits bei der Darlehensgewährung darüber zu entscheiden, wem der zu deckende Bedarf zugutekommt und wie viele Personen sie

zur Tilgung des Darlehens heranziehen wollen. Wir sahen es als kritisch an, wenn die Jobcenter nur einer Person einer Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaft ein Darlehen gewährten, wenn der damit berücksichtigte Bedarf allen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft zugutekam. Die Jobcenter müssen ihr Auswahlermessen, ob sie das von einem Mitglied der Bedarfsgemeinschaft beantragte Darlehen zur Bedarfsdeckung einem oder mehreren Mitgliedern gegenüber erbringen, daher in Zukunft konsequenter ausüben.

Die Jobcenter haben bei der Höhe der Tilgungsrate kein Ermessen. Ihnen steht auch kein Spielraum bei der Festlegung der Tilgungsrate zu. Solange der oder die Darlehensnehmer im Leistungsbezug stehen, ist das Darlehen zwingend in Höhe von monatlich 10 % des maßgebenden Regelsatzes zu tilgen. Die Jobcenter verhielten sich rechtswidrig, wenn sie die Tilgungsraten mit weniger als 10 % aufrechnen. Die zeitgleiche Aufrechnung mehrerer Darlehen ist ebenfalls unzulässig.

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Indem das Jobcenter D seine Forderungen nicht immer unverzüglich zum Soll stellte und damit nicht rechtzeitig geltend machte, verstieß es gegen den Grundsatz einer wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Haushaltsführung. Das Jobcenter D sollte künftig nicht nur in seinen Tilgungsplänen, sondern auch in seinem Fachverfahren und den entsprechenden Haushaltsaufstellungen alle Darlehenssummen korrekt und in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Darlehensgewährung erfassen, damit die Forderungen nicht verloren gehen.

Die Jobcenter müssen drohende Vermögensschäden zudem zukünftig besser abwenden, indem sie nach Beendigung des Leistungsbezugs des Darlehensnehmers noch offene Rückzahlungsverpflichtungen sofort geltend machen.

Dass die Jobcenter ihre Rückzahlungsansprüche aufgrund fehlender IT-Unterstützungen nicht beziffern konnten, halten wir für sehr bedenklich. Wir sehen in den fehlenden Übersichten über den jeweiligen Tilgungsstand ausgegebener Darlehen die Gefahr, dass die Jobcenter ihre Darlehenstilgungen nicht kontrollieren können und die Darlehen nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig zurückgezahlt werden. Die Jobcenter sollten daher mit Hilfe ihrer jeweiligen IT-Programme in die Lage versetzt werden, alle offenen Darlehensforderungen statistisch auszuwerten, damit sie ausgegebene Darlehen rechtzeitig und vollständig zurückfordern können. Die Bundesagentur sollte für die gemeinsa-

men Einrichtungen prüfen, ob und wie sie eine entsprechende IT-Unterstützung umsetzen könnte. Das Bundesministerium sollte sich darum ebenfalls mit den Ländern ins Benehmen setzen, um auch bei zugelassenen kommunalen Trägern eine entsprechende IT-Unterstützung zu erreichen.

Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium stimmt uns zu, dass die Auswahl der Darlehensnehmer von hoher Bedeutung ist. Die Bundesagentur will daher in den Fachlichen Weisungen zu § 42a SGB II die Erläuterungen zur Auswahl der Darlehensnehmer überprüfen. Des Weiteren stimmt das Bundesministerium uns zu, dass die Tilgungsrate 10 % weder nach oben noch nach unten variieren darf und dass die Jobcenter mehrere Darlehen nur nacheinander mit 10% des Regelbedarfs aufrechnen dürfen. Der Stellungnahme ist allerdings nicht zu entnehmen, wie das Bundesministerium den hierzu festgestellten Mängeln entgegenwirken möchte.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur bestätigen überdies, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind und dass Darlehen nach dem Ende des Leistungsbezuges sofort geltend zu machen sind. Das Fachverfahren ALLEGRO übermittele seit Ende März 2018 Sollstellungen von einmaligen Darlehen automatisiert an ERP. Eine nachträgliche Erfassung durch die Beschäftigten sei somit nicht mehr notwendig. Seit Juli 2018 sei zudem im Fachverfahren ALLEGRO die Funktionalität „Ordnungsgemäßer Fallabschluss“ implementiert, wodurch Leistungsfälle vollständig und korrekt abgeschlossen werden sollen. Eine IT-unterstützte Auswertung der Darlehensgewährung und Tilgung sei bereits seit April 2017 über den Qualitäts-/Analyse-Service (Quasar) in den gemeinsamen Einrichtungen möglich. Wie entsprechende Defizite bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft ausgeräumt werden sollen, ist der Stellungnahme des Bundesministeriums nicht zu entnehmen.

Das Jobcenter D entwickle zurzeit eine Refinanzierungsübersicht, die in der Anwendersoftware implementiert werden solle. Die Unter- oder Überschreitung der gesetzlich vorgegeben Tilgungsrate betreffe nach der Auffassung des Jobcenters nur Einzelfälle. Die internen Anweisungen enthielten diesbezüglich klare Aussagen. Für die schnellere Geltendmachung von Rückzahlungsverpflichtungen nach dem Ende des Leistungsbezuges strebe das Jobcenter einen beschleunigten und gestrafften Prozessablauf an.

Abschließende Würdigung

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben mittlerweile für Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung IT-Unterstützungen implementiert, mit denen z. B. Sollstellungen für einmalige Darlehen automatisch an ERP übermittelt und Übersichten zu Darlehensforderungen erstellt werden können. Des Weiteren wurde mit der neuen Funktionalität zum „Ordnungsgemäßen Fallabschluss“ eine Möglichkeit geschaffen, offene Forderungen zu erkennen und abschließend zu bearbeiten. In den Fachlichen Weisungen zu § 42a SGB II sollen zudem die Erläuterungen zur Auswahl der Darlehensnehmer überprüft werden. Auch das Jobcenter D hat Maßnahmen eingeleitet, um Rückforderungen künftig rechtssicherer umzusetzen. Wir halten diese Maßnahmen für geeignet, die aufgezeigten Mängel zu reduzieren. Darüber hinaus erwarten wir, dass die Jobcenter fachaufsichtlich sicherstellen, dass die Tilgungsrate von 10% weder nach oben noch nach unten variiert.

Die vom Jobcenter D eingeleiteten Maßnahmen lassen unseres Erachtens jedoch nicht eindeutig erkennen, dass auch sofortige Sollstellungen veranlasst werden. Wir bitten daher, auch dies sicherzustellen.

Das Bundesministerium lässt offen, wie es Mängeln bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft begegnen möchte. Wir halten es daher nach wie vor für erforderlich, dass sich das Bundesministerium hinsichtlich der IT-Unterstützung für eine rechtssichere Umsetzung von Rückzahlungsansprüchen ebenfalls mit den Ländern ins Benehmen setzt.

Das Bundesministerium führt an, dass bereits zum Erhebungszeitpunkt statistische Auswertungen über ausgereichte Darlehen und deren Tilgungsstand möglich gewesen seien. Da uns keines der geprüften Jobcenter statistische Übersichten zur Verfügung stellen konnte, bezweifeln wir, dass den Jobcentern diese Möglichkeiten bekannt sind und sie von ihnen genutzt werden. Sowohl das Bundesministerium als auch die Bundesagentur sollten die Jobcenter daher über die vorhandenen Analyseverfahren in Kenntnis setzen.

Wir schließen die Textnummer mit diesen Hinweisen ab.

10 Fachaufsicht

Ausgangslage

Die Jobcenter sind zur Fachaufsicht verpflichtet. Diese umfasst auch die Darlehensgewährung nach § 24 SGB II.

Feststellungen

Nach Auswertung der vorgelegten Unterlagen haben die Jobcenter B, C, D und E keine speziell auf das Thema Darlehen im Rechtskreis SGB II angepasste Fachaufsicht. Die Jobcenter decken das Thema mit der „normalen“ Fachaufsicht ab. Nur das Jobcenter A überprüft die Darlehensgewährung seit Januar 2018 als einen Schwerpunkt durch seine Fachaufsicht.

Vorläufige Würdigung

Im Vergleich zur Prüfung aus dem Jahr 2011 sahen wir keinerlei Verbesserungen in der Umsetzungspraxis. Die rechtliche Umsetzung der Darlehensgewährung und -rückforderung nach § 24 Absatz 1, 4 und 5 SGB II war weiterhin mangelhaft. Die zahlreichen festgestellten Fehler zeugen daher auch von einer unzureichenden Fachaufsicht der Darlehensgewährung und der Umsetzung von Rückzahlungsansprüchen.

In unserer vorherigen Prüfung hatten wir eine enge fachaufsichtliche Begleitung und Kontrolle angeregt. Das Bundesministerium und die Bundesagentur hatten im kontradiktorischen Verfahren zugesagt, diesen Vorschlag umzusetzen und die Fachaufsicht zum Prüfungsthema zu verstärken. Das Bundesministerium führte im Jahr 2015 ebenfalls eine eigene Prüfung zur Darlehensgewährung durch. Es fand die von uns festgestellten Mängel dabei bestätigt (vgl. auch Nummer 3). Ungeachtet dessen intensivierten die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter ihre entsprechende fachaufsichtliche Begleitung nicht.

Das Bundesministerium sollte in Absprache mit der Bundesagentur und im Benehmen mit den Ländern unverzüglich konkrete Maßnahmen anbieten, wie die Bearbeitungsqualität zu verbessern ist. Diese unverzügliche Abhilfe ist auch deshalb erforderlich, weil die Ausgaben für Darlehen in den letzten Jahren stetig gestiegen sind. Im Jahr 2017 wurden Darlehen in Höhe von rund 73 Mio. Euro gewährt (vgl. auch Nummer 2).

Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium ist der Auffassung, dass die Darlehensgewährung keine über die normale Fachaufsicht hinaus gehende Aufsichtsmaßnahme benötige. Um auf die Reduzierung der Fehlerquote hinzuwirken, verschließe es sich jedoch nicht der Prüfung einer verbesserten allgemeinen Fachaufsicht. Das Bundesministerium weist auf bereits veranlasste oder geplante Schritte zur Verbesserung hin. So seien die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in der Sitzung der Arbeitsgruppe Passives Leistungsrecht am 6. Dezember 2018 thematisiert worden. Auch die Länder hätten den Bericht zum Thema „Darlehen“ in ihren regelmäßig stattfindenden Gesprächen mit den Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft thematisiert. Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 24 SGB II sollen insgesamt unter Berücksichtigung unserer Feststellungen überprüft werden.

Das Bundesministerium werde sich mit der Bundesagentur darüber austauschen, ob und inwieweit sich die Darlehensgewährung als ein Prüfthema der Internen Revision der Bundesagentur in den gemeinsamen Einrichtungen eigene und vertiefter als bisher Gegenstand der vertikalen Prüfungen werden könne.

Die Bundesagentur teilt an dieser Stelle unsere Auffassungen. Grundsätzlich stellt sie fest, dass die Fachaufsicht neu ausgerichtet und insgesamt geschärft werden solle. Sie sieht ein deutliches Entwicklungspotenzial bei der Sicherstellung von rechts- und weisungskonformen Handeln. Insgesamt sei es erforderlich, dass die lokale Fachaufsicht gewissenhafter wahrgenommen werde und die örtlichen Grundsicherungsträger sowie die einzelnen Regionaldirektionen sich dabei stärker einbinden. Sie erwarte daher, dass die gemeinsamen Einrichtungen im Zusammenspiel mit den zuständigen Agenturen für Arbeit und den Regionaldirektion, die Thematik dezentral analysieren. Sie sollen dabei feststellen, ob eine nur auf die Darlehensgewährung ausgerichtete Fachaufsicht zielführend sei. Für eine zentrale Fachaufsicht als Risiko-Schwerpunktthema halte sie die Thematik dagegen nicht für geeignet.

Das Landesministerium D teilt mit, das Jobcenter D sehe keine schwerpunktmäßige Fachaufsicht speziell für den Bereich Darlehen vor. Man ginge davon aus, dass die zu den einzelnen Prüfpunkten beschriebenen und schon umgesetzten bzw. noch umzusetzenden Maßnahmen die entsprechende Bearbei-

tungsqualität gewährleiste. Aktuell sei allerdings festgelegt worden, das Verwaltungs- und Kontrollsystem zur Qualitätssicherung um künftig regelmäßige Stichproben bei Darlehen zu ergänzen.

Abschließende Würdigung

Trotz der vorherigen Zusagen des Bundesministeriums und der Bundesagentur zur intensiveren Fachaufsicht¹¹ haben wir in unserer aktuellen Prüfung weiter erhebliche Mängel festgestellt. Wir haben daher Zweifel, dass eine „normale“ dezentrale Fachaufsicht ausreichen wird, um die Fehlerquote nachhaltig in allen defizitären Bereichen zu senken. Trotzdem halten wir die bislang ergriffenen Maßnahmen für sinnvoll. Wir werden deren Erfolg zu gegebener Zeit in einer Kontrollprüfung untersuchen. Mit diesem Hinweis schließen wir die Textziffer ab.

11 Fazit

Bereits in unserer Prüfung aus dem Jahr 2011 hatten wir diverse Mängel bei der Darlehensgewährung festgestellt (Nummer 3). In unserer Kontrollprüfung entsprach die darlehensweise Gewährung von Leistungen zum Lebensunterhalt erneut in vielen Fällen nicht den gesetzlichen Vorgaben. Wir haben identische Umsetzungsmängel festgestellt. So wiesen 51,9 % der geprüften Bescheide formale oder inhaltliche Mängel auf. Auch prüften die Jobcenter die Vermögensverhältnisse nicht oder nur unzureichend. Die Leistungsberechtigten erhielten Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II, ohne die Notwendigkeit eines Darlehens nachzuweisen. Ebenfalls ließen sich die Jobcenter die anschließende Mittelverwendung nicht ausreichend nachweisen. In Einzelfällen gewährten die Jobcenter Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II für Bedarfe, die nicht vom Regelbedarf umfasst waren. Darlehen für Energierückstände trennten die Jobcenter nicht nach Bundes- und kommunalen Mitteln. Hochgerechnet wäre für den Bund hierdurch ein jährlicher Schaden von rund 32 Mio. Euro möglich. Auch die Darlehensgewährung nach § 24 Absatz 4 SGB II wies wiederkehrende Umsetzungsmängel auf. Neben der unzureichenden Prüfung der Notwendigkeit nannten die Jobcenter falsche Rechtsgrundlagen in ihren Bescheiden. Sie beachteten auch bei diesen Darlehen die mit der Darlehensgewährung einhergehenden Trennungen der Haushaltsstellen (Kommune oder Bund) nicht in

¹¹ Vgl. Nummer 3 und Abschließende Prüfungsmitteilung vom 23. Januar 2015, Az. B - 07 - 2011 - 0162.

jedem Fall. Fehlende Prognoseentscheidungen und die teilweise ungeprüfte dingliche Darlehenssicherung führten dazu, dass die Darlehensgewährung nach § 24 Absatz 5 SGB II ebenfalls nicht beanstandungsfrei war. Die Regelungen zur Rückzahlung der gewährten Darlehen waren ebenso mangelhaft. So bewilligten die Jobcenter bei Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften nur Einzelpersonen das Darlehen. Dies hatte zur Folge, dass die Rückzahlung auch nur diese Einzelperson betraf. Des Weiteren über- oder unterschritten die Jobcenter die gesetzlich vorgeschriebene Tilgungsrate von 10%. Aus den geprüften Unterlagen konnten wir bei vier von fünf Jobcentern keine engere fachaufsichtliche Begleitung feststellen.

Aufgrund der Prüfung aus dem Jahr 2011 sagten das Bundesministerium und die Bundesagentur eine verstärkte fachaufsichtliche Begleitung zu. Eine solche fand nach unseren Erkenntnissen jedoch nicht in ausreichendem Maß statt. Obwohl die Bundesagentur zudem in Teilen ihre Fachlichen Weisungen angepasst hatte, beachteten die Jobcenter diese Änderungen, z. B. zur Übernahme von Energierückständen oder zur Bestimmung der Anzahl der Darlehensnehmer nicht genügend.

Die Bearbeitungsqualität bei der Gewährung und Rückforderung von Darlehen hat sich nach unseren Feststellungen seit dem Jahr 2011 insgesamt betrachtet nicht verbessert.

Aufgrund der seit dem Jahr 2011 fortbestehenden Umsetzungsmängel und der finanziellen Bedeutung der Darlehensgewährung beabsichtigen wir, mehrere Punkte in unsere Bemerkungen aufzunehmen.



Entwurf



Bundesagentur für Arbeit
Zentrale

Geschäftsführer
Bearbeiter/-in:
Dokument:
abgesandt am:



Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Straße 104 - 106, 90478
Nürnberg

Ihr Zeichen: VI 3 - 2018 - 0865
Ihre Nachricht: vom 22.10.2018
Mein Zeichen: CF 21 - 3541 (2434)
(Bei jeder Antwort bitte angeben)

1.

Bundesrechnungshof
Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Name: 
Durchwahl: 0911 179 
Telefax: 0911 179 
E-Mail: 
Datum: 12. Februar 2019

Per E-Mail

Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Darlehensgewährung im Rechtskreis SGB II

Zur Mitteilung des Bundesrechnungshofs (BRH) vom 22. Oktober 2018 nimmt die Bundesagentur für Arbeit (BA) wie folgt Stellung:

Zu Tz 4 Formale Fehler bei der Darlehensbewilligung

Die BA teilt den Befund des BRH, soweit grundlegende Dokumentationspflichten verletzt werden. Die gemeinsamen Einrichtungen (gE) haben rechtmäßiges Verwaltungshandeln sicherzustellen. Die Darlehensbewilligungen müssen nachvollziehbar und überprüfbar bleiben sowie entsprechend dokumentiert werden. Dies betrifft insbesondere die Benennung der korrekten Rechtsgrundlage für die Bewilligung eines Darlehens und soweit erforderlich, eine vorherige Antragstellung nach § 37 Abs. 1 S. 2 SGB II als auch die hierzu korrespondierende aussagekräftige Ermessensentscheidung.

Die geprüften gE haben die Kritik diesbezüglich nachvollzogen und räumen Fehler ein.

Jedoch ist nach Auffassung der BA das Einreichen von Mahnschreiben oder Sperrandrohungen als konkludente Antragstellung zu werten, da die Antragstellung nicht an eine bestimmte Form gebunden ist. In diesem Punkt wird der Befund des BRH nicht geteilt.

Die BA hat zudem bewusst darauf verzichtet, den gE formale Vordrucke zur Beantragung unabweisbarer Bedarfe zur Verfügung zu stellen, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Das Einreichen der Unterlagen ist für die Leistungssachbearbeitung Anlass zu weiterer Sachverhaltsermittlung und zur Kontaktaufnahme mit dem Leistungsberechtigten.

Dieses Verfahren ist verwaltungsökonomisch und darüber hinaus im Sinne der antragstellenden Personen und der gE.

Postanschrift
Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104 - 106
90478 Nürnberg

Besucheradresse
Regensburger Straße 104 - 106
90478 Nürnberg

Bankverbindung
BA-Service-Haus
Bundesbank
BLZ 76000000
Kto.Nr. 76001617
BIC: MARKDEF1760
IBAN: DE5076000000076001617
Internet: www.arbeitsagentur.de

Öffnungszeiten
000000000000000000000000

Sie erreichen uns:
Haltestelle Scharrenstraße
Straßenbahnlinie 6
Haltestelle Meistersingerhalle
Straßenbahnlinie 9,
Buslinie 36, 55

Soweit es sich um Bescheide im Zusammenhang mit Energierückständen handelt (Befund aus Punkt 6.2.1), ist zu berücksichtigen, dass die BA der Rechtsansicht des BRH grundsätzlich nicht folgt (s.u.).

Insoweit bleibt in diesen Fällen die Nennung der vermeintlich falschen Rechtsgrundlage der Prüfungsmitteilung immanent. Denn die geprüften gE orientieren sich diesbezüglich an den fachlichen Weisungen der BA zu § 24 Abs. 1 SGB II (s.u.).

Die BA kann den Befund in Hinblick auf fehlende Aussagen zum Auszahlungszeitpunkt, zur Fälligkeit und Rückzahlungshöhe sowie Begründung der Darlehensgewährung nur bedingt nachvollziehen.

Der Auszahlungszeitpunkt folgt in der Regel der Antragstellung, konkretere Angaben diesbezüglich sind im Bescheid daher nach Ansicht der BA obsolet.

Denn die Auszahlung eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 und 4 SGB II wird zeitgleich mit dem Erlass des Bewilligungsbescheides angewiesen. Der Empfänger des Bescheides kann dies unschwer erkennen. Diese Darlehenserbringung erfolgt – anders als die Leistungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts – nicht termingebunden, zumal dies auch von der Dauer des Überweisungsvorganges abhängig ist. Angaben zum Auszahlungszeitpunkt sind folglich nicht erforderlich.

Bei Darlehen nach § 24 Abs. 5 SGB II werden die Termine der monatlichen Zahlungen im Bewilligungszeitraum selbstverständlich angegeben (Zahlung monatlich im Voraus).

Die den gE zur Verfügung gestellten Musterbescheide zur Erbringung von Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II enthalten Ausführungen zur Darlehenshöhe, Darlehensaufrechnung mit Höhe der Aufrechnungsrate sowie den Aufrechnungsterminen

Bei Darlehen nach § 24 Abs. 5 SGB II sind genaue Aussagen zur Fälligkeit nicht möglich, da diese vom Zeitpunkt der realisierten Vermögensverwertung abhängt.

Die BA-Bescheidvorlagen sehen ein Feld für die individuelle Begründung vor.

Der weitergehende Befund des BRH, dass die Darlehensnehmer-Auswahl oftmals unklar oder nicht nachvollziehbar ist, wird von der BA geteilt (näheres hierzu s.u.).

Die geprüften gE und die damit involvierten Regionaldirektionen (RD) haben den Befund zu Punkt 4 der Prüfungsmitteilung zum Anlass genommen, Hinweise an die leistungssachbearbeitenden Teams zu geben und in Dienstbesprechungen die Themen aufzugreifen.

Die ergriffenen Maßnahmen sind nach Ansicht der BA ausreichend.

Zu Tz 5 Vermögens- und Einkommensprüfung

Der Befund des BRH wird hinsichtlich der fehlenden Vermögens- und Einkommensprüfung bedingt geteilt.

Dem BRH wird beigepflichtet, dass Darlehen zwar nur unter den Voraussetzungen des § 42a SGB II gewährt werden dürfen und damit grundsätzlich eine vorherige Vermögensprüfung – nicht jedoch eine Einkommensprüfung – stattfinden muss.

Die Vermögensverhältnisse dürften gleichwohl in aller Regel bereits aus dem Haupt- und Weiterbewilligungsantrag bekannt sein.

Sollten sich in der Zwischenzeit die Vermögens- und Einkommensverhältnisse geändert haben, so sind die Antragsteller verpflichtet, diese im Rahmen von Veränderungsmitteilungen im Sinne des § 60 SGB I selbsttätig vorzunehmen. Das Unterlassen einer Veränderungsmitteilung ist zudem nach § 63 Abs. 1 Nr. 7 SGB II bußgeldbewehrt.

Die Rechtsansicht des BRH, dass Angaben aus Weiterbewilligungsanträgen nicht ausreichend seien und stattdessen in der Regel anlassbezogen eine weitergehende Prüfung zu erfolgen habe, insbesondere sofern der zeitliche Rahmen seit des Weiterbewilligungsantrages dies erfordere, wird daher in dieser Pauschalität kritisch hinterfragt.

Es ist nicht ersichtlich, warum ausgerechnet die Anzeige eines unabweisbaren Bedarfs ein Verdachtsmoment darstellen soll, der Leistungsberechtigte wäre seiner Anzeigepflicht nicht nachgekommen. Eine Verbesserung der Vermögensverhältnisse kann zudem nur durch Erzielung von (verschwiegenem) Einkommen während des Leistungsbezuges eintreten.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass auch kein privilegiertes Einkommen bzw. Einkommen in Höhe des Erwerbstätigenfreibetrages nach § 11b Abs. 3 SGB II zur Bedarfsdeckung herangezogen werden darf.

Das SGB II ist als Massenverwaltung auf standardisierte Verwaltungsabläufe ausgelegt; die BA hat somit auch keine prinzipiellen Bedenken gegen die Nutzung von Textbausteinen. Die Mitarbeiter der gE müssen innerhalb kurzer Zeit eine Entscheidung treffen, ob aufgrund einer Notlage ein Darlehen zu gewähren ist.

Gleichwohl teilt die BA die Auffassung des BRH, dass im Rahmen einer Darlehensgewährung eine ausreichende und nachvollziehbare Dokumentation stattzufinden hat sowie diese aktenkundig zu machen ist.

Hierzu zählt unter anderem die Frage, ob Rücklagen gebildet wurden (Stichwort: Anteil „weißer Ware“ im Regelbedarf).

Zu Tz 6 Darlehen bei unabweisbarem Bedarf (§ 24 Abs. 1 SGB II)

Die BA teilt die Kritik des BRH an der fehlenden Bedarfsermittlung nur eingeschränkt. Der BRH weist zutreffend auf die Notwendigkeit der Vorlage von Diebstahlanzeigen oder anderweitigen plausiblen Erklärungen hin.

Die BA stimmt zu, dass auf diese hinzuwirken ist und sie dokumentiert in die einzelne Entscheidungsfindung einzubeziehen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Nachweise unter Berücksichtigung der allgemeinen Leistungsgrundsätze – d.h. der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – unschwer beschafft werden können.

So kann z.B. ein Darlehen wegen Energieschulden durch Mahnschreiben des Energieversorgers aufwandfrei nachgewiesen werden, wohingegen der Nachweis eines defekten Kühltanks bereits einen mitunter unverhältnismäßigen Aufwand (z.B. durch schriftliche Einschätzung eines Monteurs oder gar einen kostenpflichtigen Kostenvoranschlag) bedeutet.

Außerdem dürfte es nicht in allen Fällen praxisgerecht sowie insbesondere wirtschaftlich und sparsam sein, eine umfassende Prüfung durch den Außendienst vornehmen zu lassen. Hierzu sind gesetzlich auch keine weiteren verallgemeinerungsfähigen Anhaltspunkte ersichtlich. Dies würde vielmehr dem Grundsatz nach § 9 S. 2 SGB X widersprechen, wonach das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen ist.

Insbesondere wäre durch eine Vorortprüfung des Außendienstes, etwa zur Feststellung der Neuanschaffungs- oder Reparaturbedürftigkeit eines defekten Kühltanks, nur in den wenigsten Vorgängen zielführend und von den Mitarbeitern beurteilbar.

Nach Ansicht der BA dürfte die Nachweispflicht zudem überspannt werden, wenn sich die gE eine tatsächliche Ersatz- bzw. Neubeschaffung durch den Außendienst bestätigen ließe.

Unabhängig davon ob das Darlehen zweckgerecht verwendet wurde oder nicht, bleibt das Darlehen zurückzufordern. Denn aus einer zweckwidrigen Verwendung erwachsen keine rechtlichen Konsequenzen. Eine Aufhebungsgrundlage gemäß §§ 45, 48 SGB X bietet die fehlende zweckentsprechende Verwendung jedenfalls nicht ohne weiteres.

Den Darlehensbescheid stets mit einem Widerrufsvorbehalt nach § 47 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGB X zu versehen, wird im Hinblick auf die ohnehin bestehende Darlehensrückzahlungsverpflichtung für nicht erforderlich gehalten.

Zudem dürfte das Risiko der zweckwidrigen Verwendung auch deshalb eher gering sein, da ein Großteil der Darlehensfälle durch Direktzahlungen an Dritte oder im Gutscheilverfahren gewährt werden.

Gleichwohl dürfte im Beispielfall 1 die Darlehensgewährung nicht sachgerecht bewilligt und abgewickelt worden sein. Dies räumt das geprüfte Jobcenter ein.

Die BA vertritt nach allem die Ansicht, dass im Rahmen der Bedarfsermittlung unter den oben genannten Aspekten der Einzelfall entscheidet, in welcher Tiefe eine Nachweisprüfung zu erfolgen hat. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung darf dabei nicht zu dem Ergebnis führen, dass keinerlei Belege für ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln erkennbar sind.

In aller Regel dürfte eine aktenkundige, nachvollziehbare Erklärung der leistungsberechtigten Person, wofür das Darlehen benötigt wird, ausreichend sein.

Den Befund des BRH zur Darlehensgewährung bei Energierückständen teilt die BA nicht.

Dies betrifft insbesondere die Frage der fachlichen Weisungen.

Die Weisungen zu § 24 SGB II sind nicht fehlerhaft und wurden mit dem BMAS abgestimmt.

Vielmehr wird an der in den fachlichen Weisungen (Rz. 24.2 und 24.3) vorgenommenen Unterscheidung zwischen Alt- (vor der Bedarfszeit entstanden) und Neuschulden (während der Bedarfszeit entstanden) festgehalten. Darlehen für Letztere sind stets nach § 24 Abs. 1 SGB II aus Bundesmitteln zu erbringen. Dies widerspricht auch nicht der gesetzgeberischen Absicht.

Die gE handelten insoweit nicht fehlerhaft, sondern weisungskonform.

Eine höchstrichterliche Rechtsprechung in dieser Frage liegt bisher nicht vor.

Eine Notwendigkeit zur Änderung der Fachlichen Weisungen besteht somit nicht.

In den Fachlichen Weisungen ist zudem geregelt, dass eine Darlehenserbringung nur erfolgen soll, wenn der Bedarf nicht auf andere Weise, z. B. Ratenzahlungsvereinbarung mit dem Energieträger, gedeckt werden kann.

Der Vorschlag des BRH zur Einführung eines neuen Auswahlfeldes zur Übernahme der Energierückstände nach § 22 Abs. 8 SGB II mit einer entsprechenden Verknüpfung der kommunalen Kostenstelle, um den gE zu verdeutlichen, dass ein Unterschied zwischen Bundesmitteln und kommunalen Mitteln zu prüfen ist, wird aus den oben genannten Gründen nicht unterstützt.

Im Übrigen wird für das Fachverfahren ALLEGRO ein Verfahrenshinweis zur Bearbeitung von Stromdarlehen zur Verfügung gestellt.

Soweit der BRH festgestellt hat, dass neben der Fachlichen Weisungen der BA das Jobcenter B eine eigene Geschäftsanweisung nutzt, die denen der BA in Teilen widersprechen, so hat die zuständige RD zugesagt sich dafür einzusetzen, dass diese aus dem Bestand genommen wird. Stattdessen überarbeitet die geprüfte gE das Verfahren zur Übernahme von Energierückständen. Dabei steht insbesondere die Frage der Erforderlichkeit eines Darlehens im Fokus. Es finden in diesem Zusammenhang Gespräche mit der Verbraucherzentrale Berlin statt mit dem Ziel, das dortige Beratungsangebot in den Prozess mit einzubeziehen. Die gE will zudem den Antragsvordruck anpassen. Eine Fertigstellung ist für das I. Quartal 2019 vorgesehen.

Der Befund, dass Darlehen bei Bedarfen die nicht vom Regelbedarf umfasst sind, nach § 24 Abs. 1 SGB II zu Lasten des Bundes gewährt wurden, wird dem Grunde nach von der BA geteilt.

Die Rückmeldungen der geprüften gE decken sich insoweit mit dem Befund des BRH, dass die erstellten Bescheide teilweise nicht die korrekte Rechtsgrundlage benennen. Die geprüften gE haben die Kritik des BRH aufgegriffen und im Rahmen von Teambesprechungen bzw. Qualitätszirkel entsprechend thematisiert.

Die BA weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass – entgegen der Auffassung des BRH – gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB II die Kosten einer Brillenreparatur als Zuschuss aus Bundesmitteln erbracht werden, weil gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II die kreisfreien Städte und Kreise nur für Leistungen nach § 24 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2 SGB II zuständig sind.

Zu Tz 7 Darlehen bei erwarteten Einnahmen (§ 24 Abs. 4 SGB II)

Der Befund des BRH wird teilweise nachvollzogen.

Die BA erkennt im Befund insbesondere Dokumentationsprobleme in der praktischen Anwendung der Norm, was sich auch im Beispielfall 2 des Jobcenter C widerspiegelt. Warum statt der berechneten Deckungslücke in Höhe von 410,00 € es zu einer Bewilligung in Höhe von 350,00 € kam, kann die gE im Nachgang mangels entsprechender Dokumentation nicht mehr nachvollziehen.

Allerdings erhielt die BA Rückmeldungen aus den geprüften Einheiten, wonach die Möglichkeit der Beantragung eines Arbeitsentgeltvorschusses kritisch zu beurteilen ist. Sie erläutern unabhängig voneinander, dass entsprechende Anfragen der Kunden das (potentielle) Arbeitsverhältnis mitunter eher gefährden und somit einer nachhaltigen Integration nicht immer dienlich sind.

Dem schließt sich die BA an.

Neben der Gefährdung der Fortdauer der Beschäftigung würde nach Ansicht der BA ein Vorschuss das Problem der Sicherstellung des Lebensunterhaltes nur hinausschieben, weil der Vorschuss mit der Gehaltszahlung am Monatsende verrechnet wird und somit Einkommen in dieser Höhe im Folgemonat fehlen würde. Ein Darlehen nach § 24 Abs. 4 SGB II hingegen ist üblicherweise in Raten zurückzuzahlen.

Es ist auch nicht nachvollziehbar, inwieweit die Höhe des Darlehens sich an den zu erwartenden Einnahmen orientieren soll. Maßgeblich ist der Zeitpunkt des voraussichtlichen Zuflusses der Einnahme, denn bis dahin ist der Lebensunterhalt sicher zu stellen; die Höhe der zu erwartenden Einnahme ist daher irrelevant.

Die Besonderheiten zur Erfassung in ALLEGRO werden übersichtlich in einer Arbeitshilfe dargestellt. Anhand verschiedener Fallgestaltungen wird den Anwenderinnen und Anwendern aufgezeigt, wie die Darlehen korrekt für die Zuständigkeit des Bundes und des kommunalen Partners anhand von zwei Annahmeanordnungen zu erfassen sind. Ein weiterer Optimierungsbedarf wird daher nicht gesehen. Zusätzlich ist im Fachverfahren ALLEGRO die Entscheidungsart „Darlehen gem. § 24 (4) SGB II (Einnahmen)“ zu erfassen.

Zu Tz 8 Darlehen bei nicht sofortiger Vermögensverwertung (§ 24 Abs. 5 SGB II)

Die Feststellungen betrafen zugelassene kommunale Träger; eine Stellungnahme der BA hierzu ist obsolet.

Zu Tz 9 Rückzahlungsansprüche

Die BA teilt die Kritik des BRH, soweit das Auswahlermessen nicht, nicht richtig bzw. nicht dokumentiert vorgenommen wurde.

Das Auswahlermessen, an wen ein Darlehen zu vergeben und in der Folge entsprechend zurückzufordern ist, wird mit den Fachlichen Weisungen zu § 42a SGB II deutlich und nachvollziehbar dargestellt. Die BA erwartet, dass die gE die entsprechenden Fachlichen Weisungen befolgen und anwenden.

Die geprüften gE haben die Kritik des BRH aufgegriffen.

Dem BRH ist zuzustimmen, dass Darlehen nur von den Mitgliedern zurückgefordert werden können, denen das Darlehen gewährt wurde.

Die BA sieht es jedoch kritisch, Darlehen auch minderjährigen Kinder zu gewähren, selbst wenn diese von dem Bedarf (z. B. defekter Kühlschrank) mitumfasst werden.

Nach den Fachlichen Weisungen zu § 42a SGB II (Randziffern 42a.6 und 42a.7) sind Darlehen an minderjährige Kinder nur in Ausnahmefällen zu gewähren. So sind wegen des Individualcharakters der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes Darlehen nach § 24 Abs. 5 SGB II auch an minderjährige Kinder zu erbringen.

Die BA wird prüfen, ob die Fachlichen Weisungen um den Aspekt „Wem kommt das Darlehen zu Gute?“ zu ergänzen sind. Im Hinblick auf die Haftungsbeschränkung Minderjähriger nach § 1629a BGB sollen diese aber bei einer Neufassung der Weisungen nicht berücksichtigt werden.

Nicht nachvollziehbar ist, inwiefern eine statistische Auswertung der noch offenen Darlehensforderungen die rechtzeitige und vollständige Rückforderung der Darlehensforderungen unterstützen könnte.

Im Übrigen wird mittlerweile die Rückforderung von offenen Darlehensforderungen durch die automatisierte Sollstellung von Darlehen und der Funktion „Ordnungsgemäßer Fallabschluss“ technisch unterstützt (fallspezifische Überwachung der Darlehen im Vorverfahren ALLEGRO – Ziffer a. und b.). Darüber hinaus wird die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Darlehen durch ERP-Berichte und ERP CM flankiert bzw. sichergestellt (Ziffer c.).

a. Neue Funktion „Automatisierte Sollstellung von Darlehen“

Bei rund 98 Prozent aller gewährten Darlehen im IT-Verfahren ALLEGRO handelt es sich um einmalige Darlehen. Mit der Programmversion 18.01 (Produktivsetzung Ende März 2018) wurde die Funktionalität „Automatisierte Sollstellung von einmaligen Darlehen“ in ALLEGRO implementiert. Sollstellungen für einmalige Darlehen werden seitdem automatisiert mit der Auszahlung des Darlehens an ERP übermittelt. Damit entfällt die händische Erfassung durch die Leistungssachbearbeitung in ERP. Auch bei der Erstellung der Darlehensbescheide findet kein Medienbruch mehr statt, da diese ebenfalls über ALLEGRO erstellt werden.

Die seitens des BRH festgestellten fehlenden Rückforderungen von einmaligen Darlehensbeträgen können, für nach der Produktivsetzung dieser Programmversion bewilligte Darlehen, nicht mehr auftreten.

Von dieser Funktionalität sind Darlehen für laufende Zahlungen wie z.B. Hilfe zum Lebensunterhalt bei ungeschütztem Vermögen, nicht umfasst (rund 2 Prozent aller gewährten Darlehen). Dennoch werden die Anwender und Anwenderinnen IT-seitig unterstützt. In ERP sind die Sollstellungen inklusive des Tilgungsplanes manuell vorzunehmen. Die ordnungsgemäße Bearbeitung von laufenden Darlehensfällen ist damit sichergestellt.

b. Funktion „Ordnungsgemäßer Fallabschluss“

Darüber hinaus wurde mit der Programmversion 18.02 (Produktivsetzung Juli 2018) die Funktionalität „Ordnungsgemäßer Fallabschluss“ in ALLEGRO geschaffen. Sobald ein Leistungsfall beendet ist, ist von der Leistungssachbearbeitung eine Fallabschlussverfügung in ALLEGRO auszufüllen. Hier ist unter anderem eine Aussage darüber zu treffen, ob eventuell bestehende Darlehen zurückgefordert und ein entsprechender Rückforderungsbescheid erstellt worden sind. Sollte ein Leistungsfall länger als 30 Tage beendet sein, ohne dass eine solche Verfügung vollständig ausgefüllt wurde oder eine Weiterbewilligung erfolgt ist, wird in ALLEGRO eine Bearbeitungsaufforderung generiert. Diese Bearbeitungsaufforderung bleibt bestehen, bis der Leistungsfall ordnungsgemäß abgeschlossen wurde. Mit dieser Funktionalität wird sichergestellt, dass die Leistungssachbearbeitung den Fall nochmals vollständig überprüft.

Das Risiko, dass Rückforderungen von Darlehen nicht bearbeitet werden (z. B. die Darlehen für laufende Zahlungen), hat sich durch diese Funktionalität nochmals deutlich reduziert.

c. Überwachung der Bewirtschaftung von Darlehen allgemein

Der Befund, dass sich die geprüften gE nicht in der Lage sahen mit Hilfe der IT-Systeme die Anzahl und Gesamtsumme der offenen Darlehensforderungen zu benennen, wird in dieser Form nicht geteilt.

Den gE steht seit 21. April 2017 über Quasar (Qualitäts-/ Analyse-Service) der Analysebericht „PSCD Einnahmen“ zur Verfügung.

Mit Hilfe dieses Berichts können die Finanzdaten unter anderem zur Darlehensgewährung nach den einzelnen Zweckbestimmungen (Vertragsgegenstandsarten) des § 24 SGB II aus ERP selektiert, nach Excel transportiert, bearbeitet und zu Übersichtsberichten zusammengeführt und aufbereitet werden.

Auf diesem Weg ist es den gE möglich, sich u.a. einen aktuellen Überblick über die von ihnen ausgereichten Darlehen und deren Tilgungsstand zu verschaffen.

Die Überwachung der Darlehenstilgungen erfolgt systematisch über die Überwachung zahlungsgestörter Forderungen/ Darlehen in den automatisierten Einziehungs- und Mahnprozess (ERP Modul CM Collection Management). Eine manuelle Überwachung der Darlehenstilgungen kann begleitend hierzu mit Unterstützung durch Quasar-Auswertungen (s.o.) erfolgen.

Zu Tz 10 Fachaufsicht und Fazit

Die Kritik des BRH an dieser Stelle kann teilweise nachvollzogen werden.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die BA bezüglich der Fachaufsicht neu ausrichtet und diese insgesamt schärft. Es wird ein deutliches Entwicklungspotenzial bei der Sicherstellung von rechts- und weisungskonformen Handeln gesehen. Im Kern geht es darum, auf den bereits vorhandenen fachaufsichtlichen Maßnahmen aufzubauen.

Hierzu zählt, dass im Rahmen der Qualitätssicherung die einzelnen Ebenen im Verwaltungsaufbau eine Risikobetrachtung vorzunehmen haben und in eigener fachaufsichtlicher Zuständigkeit diese bewerten sowie priorisieren müssen. Einzelne Fachthemen sind danach kaskadierend als lokales, regionales oder bundesweites Risiko zu bewerten und zu behandeln. Insbesondere ist es erforderlich, dass die lokale Fachaufsicht gewissenhafter wahrgenommen wird und die örtlichen Grundsicherungsträger sowie die einzelnen RD sich hierbei stärker einbinden.

Unter diesen Prämissen hat die BA den vorliegenden Bericht ausgewertet und hält eine zentrale Fachaufsicht allein für das Thema Darlehensgewährung nicht für zielführend.

Die BA erwartet stattdessen, dass die gE im Rahmen ihrer internen Kontrollsysteme (IKS) in eigener Zuständigkeit zusammen mit den Agenturen Arbeit und RD das Thema analysieren, inwiefern es einer auf das Darlehensrecht spezifizierten lokalen Fachaufsicht bedarf.

Zu dieser Einschätzung kommt die BA, weil sich die vom BRH ermittelte Fehlerquote insbesondere aufgrund der unterschiedlichen materiell-rechtlichen Einordnung zur Frage des Umganges mit Energieschulden relativiert (s.o.).

Daher kann sich die BA der damit verbundenen Hochrechnung des Gesamtschadens von 32,18 Mio. € nicht anschließen.

Auch die übrigen Befunde geben in der Gesamtbetrachtung keinen Anlass, das Thema Darlehensgewährung als spezifisches Risiko-Schwerpunktthema zu behandeln.

Das Prüfungsergebnis zeigt stattdessen, dass erneut Dokumentationsprobleme und die rechtssichere Anwendung der jeweiligen einschlägigen Normen in der Praxis nicht beherrscht werden. Dies ist insoweit normenunabhängig auf diverse Prüfungsergebnisse des BRH übertragbar.

Vielmehr sind die einzelnen Dienststellen gehalten, die im Intranet der BA veröffentlichten BRH-Berichte regelmäßig auszuwerten und einen Abgleich mit ihrem Risikomanagement vorzunehmen. Ziel ist es daher von der BA, den aktuellen Befund zügig im Intranet zur Verfügung zu stellen. Damit soll gewährleistet werden, dass auch die übrigen, nicht geprüften Dienststellen und RD ggf. qualitätssichernde Maßnahmen ergreifen können.

Dies erfolgt im Rahmen der kaskadierenden Fachaufsicht in dezentraler Verantwortung anhand der eigenen Risikobetrachtung.

Hierzu stellt die BA Daten mittels des operativen Datensatzes (opDs) zur Verfügung, die genutzt werden sollten. Anhand verschiedener Attribute sind die einzelnen Darlehen sortierbar, so dass es den Dienststellen möglich ist, eine lokale Risikoanalyse vorzunehmen.

In diesem Zusammenhang ist – wie bereits der BRH erwähnt – festzuhalten, dass eine solche IKS-basierte Risikoanalyse im geprüften Jobcenter A erfolgte. Dort wird seit Januar 2018 die Darlehensgewährung als spezifisches Risikothema in die Fachaufsicht einbezogen. Bereits vor der Erhebung durch den BRH sind Qualitätsverbesserungen für das Jahr 2018 angestoßen worden. Die geprüften Jobcenter B und C haben die Prüfung zum Anlass genommen, das Thema Darlehensgewährung als Risikoschwerpunkt aufzunehmen. Gemeinsam mit den zuständigen Agenturen für Arbeit und RD sollen im Laufe des Jahres 2019 Qualitätsverbesserungen vorgenommen werden. Teilweise bereits eingeleitet wurde von dortiger Seite die Erstellung bzw. Bereitstellung von Arbeitshilfen oder Fachinformationen für die Sachbearbeitung und die Weiterleitung des Befundes an alle anderen gE, damit eine bezirksweite Verbesserung erzielt werden kann.

Mitunter sind für das nächste Jahr weitere Qualifizierungen in den betroffenen gE geplant; die zuständigen RD möchten weitere Qualitätszirkel organisieren und das Thema in die jeweilige Qualitätsagenda überführen. Es soll nachhaltig überprüft werden, ob die ergriffenen Maßnahmen erfolgreich waren, um eine Qualitätssteigerung zu erzielen.

Sobald das Prüfungsergebnis im Intranet veröffentlicht wird, erwartet die BA, dass sich auch die übrigen Dienststellen lokal aufstellen, soweit dies nötig erscheint.

Die Befunde des BRH werden dabei unter der Rechtsauffassung des BMAS zu betrachten sein.

Mit freundlichen Grüßen

gez.


Geschäftsführer Controlling und Finanzen

